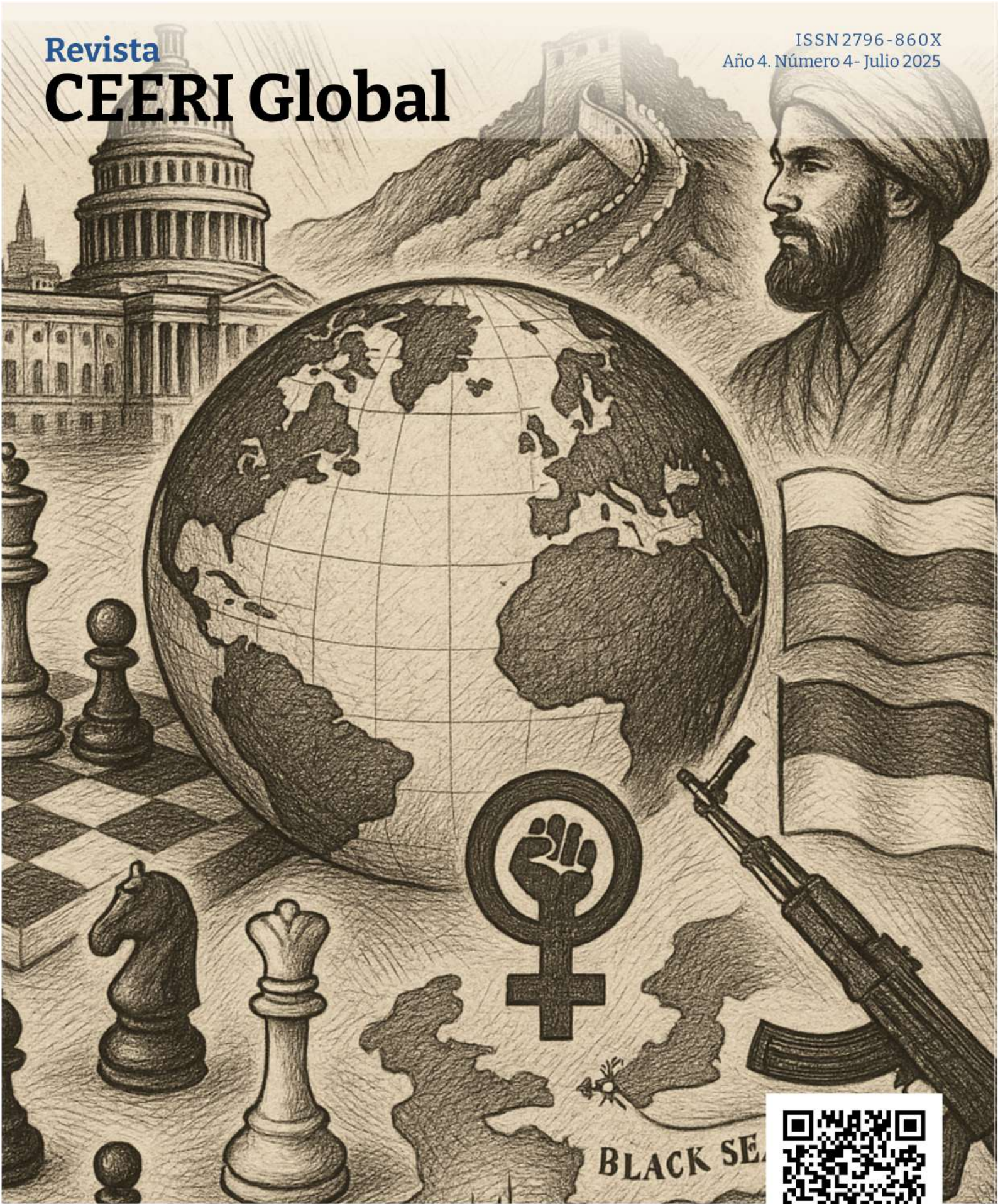


Revista

CEERI Global

ISSN 2796-860X
Año 4. Número 4- Julio 2025



Reconfiguraciones en el Orden Internacional

Tema Libre



bitly



CEERI

Centro de Estudios Estratégicos
de Relaciones Internacionales

CEERI Global es una revista digital editada por el Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales (CEERI) destinada a difundir trabajos de investigación relacionados al área de estudio de las Relaciones Internacionales. Los artículos publicados son responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición editorial de *CEERI Global*.

Los trabajos incluidos en este número fueron dictaminados y revisados por los evaluadores externos y el Comité Editorial de la revista (Ver nota metodológica).

La totalidad de los textos incluidos fueron autorizados para su publicación por sus autores quienes declararon el cumplimiento y aprobación de las normas y criterios editoriales de la *Revista*.

La revista es de acceso libre y gratuito y será publicada semestralmente en el portal electrónico www.ceeriglobal.org

Se autoriza la reproducción y difusión del material contenido en esta revista para fines educativos y otros fines no materiales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deben dirigirse al Director y Equipo Editorial por correo electrónico a academico@ceeriglobal.org

Actualmente su contenido se encuentra en: <https://www.ceeriglobal.org/revistaceeriglobal/>



Año 4. Número 4. ISSN 2796-860X
Buenos Aires, Argentina

CEERI Global agradece los apoyos institucionales:



Universidad
para la Paz



aladaa
México

Invitados

Evaluadores

Felix Daniel Andueza Araque
(Pontificia Universidad Católica del Ecuador)

Federico Bauckhague
(Universidad Católica Argentina)

Ingrid Anahí Karen Bautista
(Universidad Católica de Santiago del Estero)

Felipe Octavio Cartes Salgado
(Observatorio Política y Defensa)

Mauro Casa
(The London School of Economics and Political Science, University of London)

Matias Ferreyra
(Texas State University)

Jose García Tácite
(Universidad Nacional de Córdoba)

Jahir Alexander Gutiérrez Ossa
(Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia)

Guillermo Ospina Morales
(University of Sussex)

Facundo Alejo Osuna
(Universidad Católica Argentina)

Florencia Salgueiro
(Universidad de la República)

Sebastián Schulz
(Universidad Nacional de La Plata)

Entrevista

Federico Merke
(Universidad de San Andrés)

Equipo de la Revista

Director

Mariano Luna







Coordinadora General

Hebe Lis Navarro

Comité Editorial

Guillermo Ospina Morales
Adela Beatriz Santos Domínguez
Sebastián Schulz

Equipo Editorial

Mónica Arely Castillo Rodríguez 
Leonel De Ruba 
Sebastián Jaimes Garfias 
Daniela Koron 
Ana Nuñez 
Miguel Angel Demetrio Olarte Pacco 

Equipo de Traducción



Giovanna Carapelli Braguetti Marcelino da Silva 
María Camila Rodríguez Molano 

Tabla de Contenidos

Mensaje del Fundador

Mariano Mussa12

Introducción

Equipo Editorial13

Investigaciones por concurso ordinario.....15

EL RETORNO TALIBÁN: ¿SE REPITE LA HISTORIA?

Valentina Costa, María Emilia Costa Scarpppe Matías Danzi y Santiago Ramos16

¿QUIÉN DEFIENDE LOS PRINCIPIOS COMERCIALES DEL ORDEN LIBERAL INTERNACIONAL? EL CASO DE ESTADOS UNIDOS CONTRA CHINA DESDE 2018.

Renzo Burotto Pinochet44

COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN SUR - SUR: EL CURIOSO CASO DE LA AGENCIA BRASILEÑO – ARGENTINA DE CONTABILIDAD Y CONTROL DE MATERIALES NUCLEARES.

Bernardo Dall'Ongaro57

EL FUTURO DEL SISTEMA INTERNACIONAL ¿MULTIPOLAR O TRIPOLAR?

Mateo de Jesús Audelín Mayo Gómez79

SECURITIZACIÓN DE LO QUEER.

Daniel Esteban Barría Yorins100

LAS ISLAS MALVINAS Y EL OLVIDADO PROYECTO DE CONDOMINIO ANGLOARGENTINO.

Lautaro Rodriguez Bonavia120

LA POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA EN MÉXICO: DEL DISCURSO A LA REALIDAD.

Alejandra Gutiérrez Luna y Maribel Elliet Alvarado Becerril136

TENSIONES Y CONFLICTOS EN LA REGIÓN DEL MAR NEGRO EN EL CONTEXTO DE LA GUERRA ENTRE UCRANIA Y RUSIA: UN ESTUDIO ACERCA DE LA CONVENCION DE MONTREUX.

Şafak Gümüş y Adem Üstün Çatalbaş164

Reseñas de Libro190

SU ZHILIANG, CHEN LIFEI, ÁLVAREZ MARÍA DEL PILAR (COMPILADORES) (2020). “MUJERES DE CONFORT” EN CHINA: UNA GUERRA ÍNTIMA. EDICIONES UNIVERSIDAD DEL SALVADOR, BUENOS AIRES, ARGENTINA.

Nafkin Groenewold191

Investigaciones Internas.....198

¿REALMENTE ESTÁ EN ASCENSO LA EXTREMA DERECHA EN OCCIDENTE?

Juan Valentín Falcón199

GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN COLOMBIA: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS.

María de los Ángeles Riedel203

PRESENCIA DE CHINA EN AMÉRICA LATINA: INFLUENCIA POLÍTICA A TRAVÉS DE LA TECNOLOGÍA.

Kathleen Gomes Vieira221

ISRAEL-GAZA: UNA CONVERSACIÓN NECESARIA.

Delfina Banchemo227

Multimedia233

Entrevista: ¿Un mundo sin reglas? El Orden Internacional en el siglo XXI

Federico Merke234

Nota Metodológica237

Convocatoria a la Quinta Edición240

Tabela de Conteúdos

Mensagem do Fundador

Mariano Mussa12

Introdução

Equipe Editorial13

Trabalhos de Pesquisa - Concurso Ordinário15

O RETORNO DO TALIBÃO: A HISTÓRIA ESTÁ SE REPETINDO?

Valentina Costa, María Emilia Costa Scarppe Matías Danzi y Santiago Ramos16

QUEM DEFENDE OS PRINCÍPIOS COMERCIAIS DA ORDEM LIBERAL INTERNACIONAL? O CASO DOS ESTADOS UNIDOS CONTRA A CHINA DESDE 2018

Renzo Burotto Pinochet44

COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO SUL-SUL: O CURIOSO CASO DA AGÊNCIA BRASILEIRO-ARGENTINA DE CONTABILIDADE E CONTROLE DE MATERIAIS NUCLEARES (ABACC)

Bernardo Dall'Ongaro57

O FUTURO DO SISTEMA INTERNACIONAL: ¿MULTIPOLAR O TRIPOLAR?

Mateo de Jesús Audelín Mayo Gómez79

A SECURITIZAÇÃO DO QUEER

Daniel Esteban Barría Yorins100

AS ILHAS MALVINAS E O ESQUECIDO PROJETO DE CONDOMÍNIO ANGLO-ARGENTINO

Lautaro Rodriguez Bonavia120

POLÍTICA EXTERNA FEMINISTA NO MÉXICO: DO DISCURSO À REALIDADE

Alejandra Gutiérrez Luna y Maribel Elliet Alvarado Becerril136

TENSÕES E CONFLITOS NA REGIÃO DO MAR NEGRO NO CONTEXTO DA GUERRA ENTRE UCRÂNIA E RÚSSIA: UM ESTUDO SOBRE A CONVENÇÃO DE MONTREUX

Şafak Gümüş y Adem Üstün Çatalbaş164

Resenha de Livro190

SU ZHILIANG, CHEN LIFEI, ÁLVAREZ MARÍA DEL PILAR (Organizadores) (2020). “Mulheres de Conforto” na China: Uma Guerra Íntima. Ediciones Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina.

Nafkin Groenewold191

Pesquisas Internas198

A EXTREMA DIREITA ESTÁ REALMENTE EM ASCENSÃO NO OCIDENTE?

Juan Valentín Falcón199

GESTÃO DA COOPERAÇÃO SUL–SUL E TRIANGULAR NA COLÔMBIA: OPORTUNIDADES E DESAFIOS

María de los Ángeles Riedel203

PRESENÇA DA CHINA NA AMÉRICA LATINA: INFLUÊNCIA POLÍTICA ATRAVÉS DA TECNOLOGIA

Kathleen Gomes Vieira221

ISRAEL–GAZA: UMA CONVERSA NECESSÁRIA

Delfina Banchemo227

Multimídia233

Entrevista: Um mundo sem regras? A Ordem Internacional no Século XXI

Federico Merke234

Nota Metodológica237

Convocatória para a Quinta Edição240

Table of Contents

Founder's Message

Mariano Mussa12

Introduction

Equipe Editorial13

Investigations by ordinary competition15

THE TALIBAN'S RETURN: IS HISTORY REPEATING ITSELF?

Valentina Costa, María Emilia Costa Scarpppe Matías Danzi y Santiago Ramos16

WHO DEFENDS THE COMMERCIAL PRINCIPLES OF THE LIBERAL INTERNATIONAL ORDER? THE CASE OF THE UNITED STATES AGAINST CHINA SINCE 2018

Renzo Burotto Pinochet44

SOUTH-SOUTH COOPERATION AND INTEGRATION: THE CURIOUS CASE OF THE BRAZILIAN- ARGENTINE AGENCY FOR ACCOUNTING AND CONTROL OF NUCLEAR MATERIALS (ABACC)

Bernardo Dall'Ongaro57

THE FUTURE OF THE INTERNATIONAL SYSTEM: MULTIPOLAR OR TRIPOLAR?

Mateo de Jesús Audelín Mayo Gómez79

THE SECURITIZATION OF QUEERNESS

Daniel Esteban Barría Yorins100

THE FALKLAND ISLANDS AND THE FORGOTTEN ANGLO-ARGENTINE CONDOMINIUM PRO- JECT

Lautaro Rodriguez Bonavia120

FEMINIST FOREIGN POLICY IN MEXICO: FROM DISCOURSE TO REALITY

Alejandra Gutiérrez Luna y Maribel Elliot Alvarado Becerril136

TENSIONS AND CONFLICTS IN THE BLACK SEA REGION IN THE CONTEXT OF THE WAR BE-

TWEEN UKRAINE AND RUSSIA: A STUDY ON THE MONTREUX CONVENTION <i>Şafak Gümüş y Adem Üstün Çatalbaş</i>	164
Book Review	190
SU ZHILIANG, CHEN LIFEI, ÁLVAREZ MARÍA DEL PILAR (Eds.) (2020). “Comfort Women” in China: An Intimate War. Ediciones Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina. <i>Nafkin Groenewold</i>	191
Internal research projects	198
IS THE FAR RIGHT REALLY ON THE RISE IN THE WEST? <i>Juan Valentín Falcón</i>	199
MANAGEMENT OF SOUTH–SOUTH AND TRIANGULAR COOPERATION IN COLOMBIA: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES <i>María de los Ángeles Riedel</i>	203
CHINA'S PRESENCE IN LATIN AMERICA: POLITICAL INFLUENCE THROUGH TECHNOLOGY <i>Kathleen Gomes Vieira</i>	221
ISRAEL–GAZA: A NECESSARY CONVERSATION <i>Delfina Banchemo</i>	227
Multimedia	233
Interview: A world without rules? The International Order in the 21st Century <i>Federico Merke</i>	234
Methodology Note	237
Call for the Fifth Edition	240

Mensaje del Fundador



Mariano Mussa

Fundador del CEERI

Es un gusto saludar a los lectores de la nueva edición de CEERI Global, orientada a promover el pensamiento crítico y la producción de conocimiento riguroso en torno a los fenómenos que configuran nuestro presente. En esta oportunidad, la revista reúne contribuciones originales que analizan, desde diversas perspectivas disciplinares, las transformaciones del orden internacional, caracterizado por la inestabilidad estructural, la reconfiguración de alianzas y el desplazamiento de centros de poder. Así, los trabajos que integran el presente número ofrecen herramientas conceptuales y analíticas para comprender los sucesos que desde inicios del siglo XXI demandan nuevos compromisos para afrontar dichas transformaciones, enriqueciendo el debate actual de las Relaciones Internacionales.

Estas contribuciones, provenientes de autores de diversos centros de estudio y regiones del mundo, permiten delinear un panorama más comprensible sobre dinámicas geopolíticas en curso. Esperamos que los textos aquí reunidos constituyan un aporte relevante para el campo de estudio y para quienes se interesan en la evolución del sistema internacional.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Mussa', written in a cursive style.

Mariano Mussa
Fundador

Introducción a la Tercera Edición

Durante la primera mitad de la década de 2020, el sistema internacional ha enfrentado desafíos significativos derivados de la consolidación de un escenario multipolar. Estas transformaciones han reconfigurado las relaciones de poder y han dejado al descubierto un orden global aún en proceso de redefinición.

En este contexto, esta edición de Revista CEE-RI Global, de temática libre, tiene como propósito ofrecer producciones académicas inéditas y en distintos formatos que abordan una amplia gama de fenómenos y problemáticas relevantes para el campo de las Relaciones Internacionales, en un mundo cada vez más complejo.

Este número reúne aportes que exploran distintas dimensiones del sistema internacional contemporáneo, incluyendo transformaciones geopolíticas, dinámicas de poder, conflictos regionales, agendas de derechos y nuevas formas de cooperación. A través de enfoques críticos y diversos, los artículos ofrecen herramientas para comprender los desafíos complejos que atraviesan hoy las Relaciones Internacionales.

Según diversas escuelas y perspectivas académicas, una de las bases de las Relaciones Internacionales y su teoría surge de la confrontación entre bloques geopolíticos. En el siglo XX, esta se expresó en la rivalidad entre el bloque occidental liderado por Estados

Unidos y el mundo comunista encabezado por la Unión Soviética. Ya en el siglo XXI, este enfrentamiento ha adoptado nuevas formas, centradas en las disputas entre Estados Unidos y China: potencias rivales que, a pesar de sus diferencias ideológicas y estratégicas, están profundamente entrelazadas por vínculos económicos y comerciales. En su artículo, Renzo Burotto analiza esta relación desde la perspectiva de la racionalidad en la toma de decisiones, utilizando como eje las disputas comerciales entre ambas potencias. A partir de esta dinámica, podría afirmarse que el mundo avanza al ritmo de la sinergia sino-estadounidense, obligando al resto de los actores a posicionarse en función de uno, ambos o ninguno de estos polos.

Tras la caída de la Unión Soviética y el fin de la bipolaridad, se creyó que la unipolaridad estadounidense configuraría un orden internacional duradero, cimentado en instituciones como la Organización Mundial del Comercio o las Naciones Unidas. Sin embargo, hoy asistimos al progresivo debilitamiento de esa hegemonía frente al ascenso de nuevas potencias, rutas comerciales alternativas como la Nueva Ruta de la Seda y el fortalecimiento de bloques como los BRICS y la Organización de Cooperación de Shanghái. En este contexto, Mateo Mayo reflexiona en su artículo sobre los posibles futuros del sistema internacional, considerando las trayectorias históricas y las tensiones actuales.

En paralelo, la presencia de China en América Latina se ha incrementado notablemente en las últimas décadas, coincidiendo con el surgimiento de gobiernos latinoamericanos que han buscado distanciarse de la influencia estadounidense. Procesos como el rechazo al ALCA en 2005 o la creación de espacios regionales como UNASUR y CELAC reflejan esta voluntad. Esta apertura ha permitido un mayor acercamiento con China, cuyas relaciones bilaterales han impactado incluso en temas sensibles como la cuestión Malvinas, abordada en el artículo de Lautaro Rodríguez Bonavia.

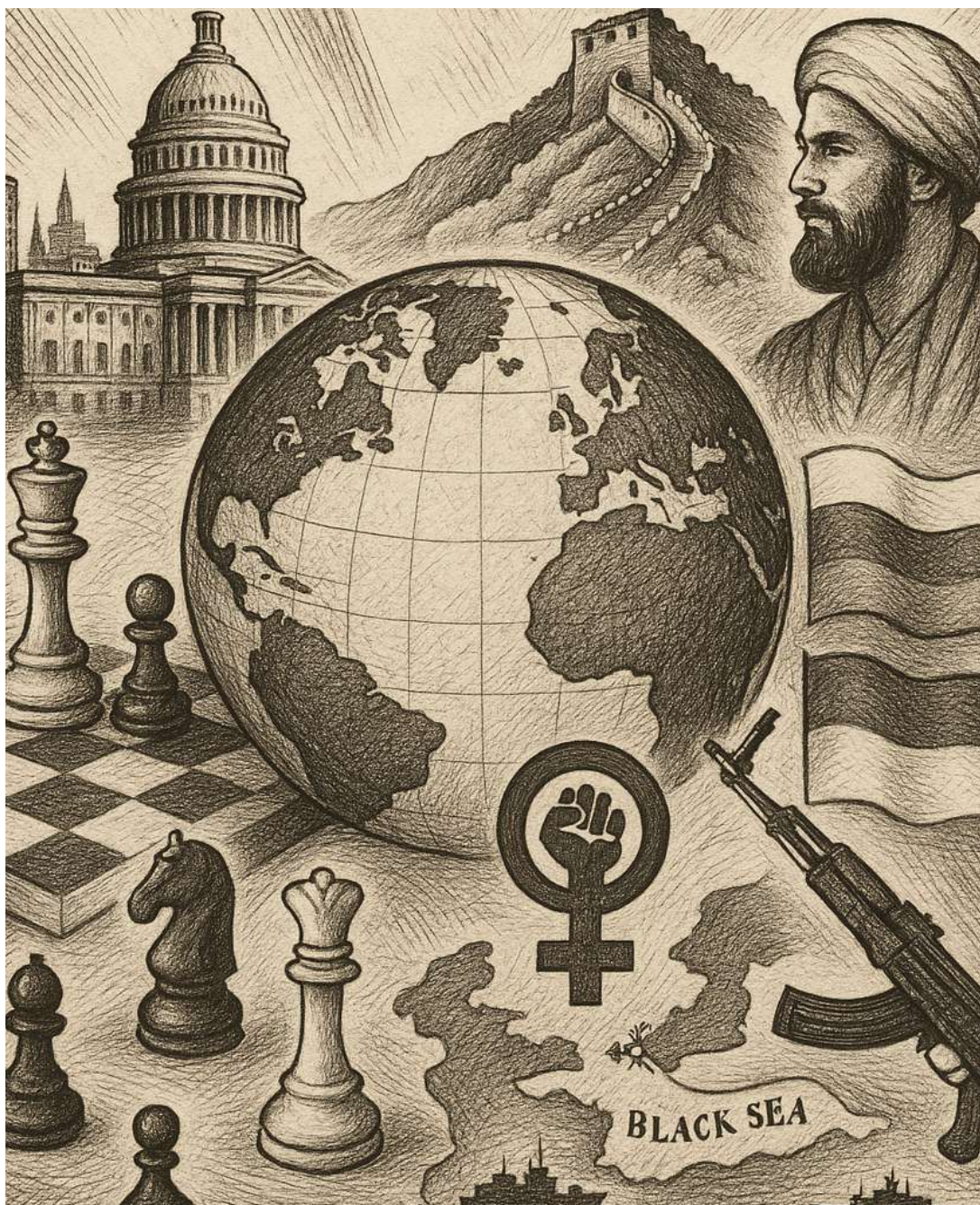
Por otro lado, fenómenos como la globalización y el avance del neoliberalismo han ampliado la agenda internacional incorporando actores y demandas vinculadas al feminismo, los derechos humanos y la diversidad sexual. En esta línea, Daniel Barría analiza la securitización de las identidades queer en el sistema internacional, mientras que Alejandra Gutiérrez y Maribel Alvarado examinan las tensiones entre el discurso y la práctica de la política exterior feminista en México. Ambos trabajos subrayan el papel creciente de los movimientos sociales, la sociedad civil y actores no estatales en la configuración de la agenda global.

Tampoco pueden ignorarse los múltiples conflictos que afectan la paz y la dignidad humana, como la guerra en Ucrania, la inestabilidad en Medio Oriente o la tensión entre Israel e Irán. Estos acontecimientos reconfiguran el sistema internacional y cuestionan la legitimidad del llamado orden liberal basado en reglas.

El presente se muestra cada vez más complejo y el futuro, cada vez más incierto. El orden internacional emanado del periodo de posguerra se fragmenta, dando lugar a un nuevo (des)orden que aún no logra articularse plenamente. En este contexto, esta edición de temática libre de la Revista CEERI Global ofrece una visión panorámica de las principales tendencias internacionales contemporáneas. Esperamos que esta edición inspire nuevas ideas y enfoques en el estudio de las Relaciones Internacionales y las Ciencias Sociales, y que contribuya a enriquecer el debate académico sobre los grandes desafíos de nuestro tiempo. Agradecemos profundamente a los autores por sus valiosas contribuciones y a los lectores por su continuo interés en nuestra publicación.

Equipo Editorial

Investigaciones por concurso ordinario



EL RETORNO TALIBÁN: ¿SE REPITE LA HISTORIA? ¹.

Valentina Costa
María Emilia Costa Scarppe
Matías Danzi
Santiago Ramos

Abstract

August 15, 2024, marks three years since the return of the Taliban to power, bringing with them fundamentalism and a radical interpretation of Sharia law. This event consolidates a transformation within a geopolitically significant state, one shaped by multiple economic and social interests at national, regional, and international levels. This research paper presents a situational analysis aimed at identifying the underlying reasons that sustain the viability of a government that stands in opposition to Western governance values.

Keywords: Taliban, Human Rights, Buffer State, Asia, Isolation, Security.

Resumo

Em 15 de agosto de 2024, completaram-se três anos desde o retorno do Talibã ao poder, trazendo consigo o fundamentalismo que é uma interpretação radical da Sharia. Consolida-se, assim, uma transformação em um Estado de importância geopolítica, atravessado por múltiplos interesses econômicos e sociais em níveis nacional, regional e internacional. Este trabalho de pesquisa apresenta uma análise de conjuntura com o objetivo de identificar as razões que articulam a viabilidade de um governo contrário aos valores ocidentais de governança.

Palavras-chave: Talibã, Direitos Humanos, Estado Tampão, Ásia, Isolamento, Segurança.

¹Artículo de Investigación. Recibido: 01/04/2024; Aceptado: 22/12/2024

EL RETORNO TALIBÁN: ¿SE REPITE LA HISTORIA?

Resumen

El 15 de agosto de 2024 se han cumplido tres años del retorno de los talibanes al poder, con el fundamentalismo y la interpretación radical de la Sharía. Se consolida un cambio dentro de un Estado geopolíticamente importante y atravesado por múltiples intereses económicos y sociales a nivel nacional, regional e internacional. Mediante este trabajo de investigación se realiza un análisis de coyuntura con objetivo de determinar las razones que articulan la viabilidad de un gobierno contrario a los valores occidentales de gobernanza.

Palabras clave: Talibán, Derechos Humanos, Estado tapón, Asia, Aislamiento, Seguridad.

1- Introducción

El objetivo principal de este estudio es analizar las causas que han permitido a los talibanes mantenerse en el poder en Afganistán durante más de tres años consecutivos. A través de un enfoque explicativo, la investigación busca desentrañar las dinámicas políticas, sociales y económicas subyacentes a esta situación, considerando las implicaciones tanto a nivel nacional como internacional. Para lograr este propósito, se empleará un análisis de coyuntura, un enfoque metodológico que permite interpretar los eventos y actores clave en el contexto actual, articulando el pasado con los hechos presentes. En este sentido, se sigue la perspectiva de Bermúdez Jiménez, quien define al análisis de coyuntura como “un conjunto de herramientas metodológicas que se concentran en el estudio de los actores sociales y sus relaciones en un momento dado” (2015, p. 1). Este enfoque es especialmente útil para comprender cómo los actores sociales interactúan y cómo sus relaciones

de poder inciden en los procesos de cambio dentro de la sociedad. Además, Bermúdez Jiménez subraya que la realidad social es una construcción colectiva, modelada por las interacciones de los diversos grupos, destacando la relevancia de la correlación de fuerzas entre ellos, dado que esta dinámica es crucial para identificar las tendencias que podrían definir la evolución o transformación de la situación.

El análisis se complementa con un marco teórico basado en las teorías contemporáneas de seguridad internacional, que incluyen los conceptos de securitización y amenazas híbridas. La teoría de la securitización, desarrollada por la Escuela de Copenhague (Buzan, Waever, De Wilde, etc.) amplía el concepto de seguridad más allá de las amenazas militares tradicionales, abarcando dimensiones políticas, económicas, sociales y ambientales. En este enfoque, la securitización se define como un proceso discursivo donde una autoridad legítima declara una amenaza existencial

que requiere medidas urgentes y excepcionales, siempre y cuando una audiencia valide dicha amenaza (Demurtas, 2019 y Prieto García, 2023). Así se explica cómo los actores estatales transforman temas políticos en asuntos de seguridad. Por su parte, el concepto de amenazas híbridas, tal como lo plantea Hoffman, se refiere a la combinación de tácticas convencionales y no convencionales empleadas por actores estatales y no estatales para alcanzar objetivos estratégicos. Estas tácticas, que incluyen insurgencia, terrorismo y ciberataques, desdibujan las fronteras entre la guerra tradicional y los métodos irregulares, añadiendo complejidad a los conflictos contemporáneos (Rojas Ibáñez, 2017). Ambas perspectivas teóricas enriquecen el análisis de la situación afgana, proporcionando un marco para interpretar la interacción entre actores locales e internacionales en un contexto de seguridad global en constante transformación.

En el contexto afgano se considera imposible comprender las dinámicas actuales sin tener en cuenta tanto su pasado como sus características estructurales. La sociedad afgana, marcada por una compleja historia, cultural, política y social, presenta particularidades que la diferencian de otras naciones. En consecuencia, el análisis de coyuntura permite identificar de manera completa a los actores y comprender los diversos factores que influyen en la situación del Afganistán actual, proporcionando una perspectiva integral y detallada.

El análisis de la coyuntura no solo permite comprender las dinámicas internas de Afga-

nistán, sino que también brinda una visión de las posturas adoptadas por los actores internacionales involucrados en el conflicto afgano. A pesar de la grave situación de derechos humanos, ciertos actores internacionales parecen priorizar la estabilidad regional y la seguridad de sus propios intereses por encima de la intervención en cuestiones humanitarias. En este sentido, Afganistán parece posicionarse como un Estado colchón o buffer state, donde, aunque las tensiones internas persisten, los actores internacionales prefieren que los problemas internos se resuelvan sin que se vean comprometidos los equilibrios geopolíticos de la región. Esta realidad refuerza la importancia de un análisis de coyuntura que no sólo examine los factores internos, sino también las influencias externas que juegan un papel crucial en la configuración de la situación política y social del país.

Para llevar a cabo este análisis, se siguieron una serie de pasos metodológicos, como la delimitación del espacio y del tiempo de la coyuntura, la descripción de los eventos clave y las características estructurales, y la identificación y análisis de los actores involucrados. Se mapearon sus intereses, se diagnosticaron las correlaciones de fuerzas, se identificaron oportunidades, amenazas y tendencias, y se observó la evolución de estas dinámicas. Este proceso se sustenta en una revisión exhaustiva de fuentes secundarias de información, tales como reportes e informes de organismos internacionales, investigaciones académicas previas, artículos y entrevistas.

En primer lugar, se ofrece una descripción detallada de la coyuntura afgana, para luego

abordar las características estructurales y ofrecer una breve descripción del acontecimiento detonante, el escenario geopolítico y la periodización seleccionada para la investigación. A continuación, se profundizará en los actores clave involucrados en este proceso, desde los principales protagonistas y sus opositoras hasta los aliados y destinatarios de las políticas talibanas. Asimismo, se explorarán las relaciones de poder entre estos actores con especial atención a las dinámicas internacionales que influyen en la situación. Se buscará, en particular, responder a preguntas cruciales: ¿Cómo impacta la falta de educación para las mujeres en la economía afgana y en la sociedad en general? ¿Qué actores, tanto internos como externos, se benefician o perjudican por el gobierno talibán? ¿Cómo han reaccionado los actores internacionales ante el regreso de los talibanes al poder? ¿Qué rol desempeña la producción de opio en la dinámica política y económica del país? Finalmente, ¿qué tanto se avanzó en derechos humanos durante la intervención de Estados Unidos? Este trabajo no solo pretende ofrecer una explicación detallada del caso afgano, sino también contribuir al debate académico sobre los enfoques metodológicos aplicables al análisis de coyunturas políticas complejas, enriqueciendo la comprensión de los procesos políticos que afectan a la seguridad internacional.

2- ¿Por qué mirar Afganistán?

Las grandes catástrofes humanitarias que sacuden el panorama internacional generan

tan rápido la indignación de la opinión pública como su olvido. Múltiples guerras ocupan anualmente los titulares de los portales de noticias, provocando una de las preguntas que con mayor ahínco apuntala a los internacionalistas: ¿dónde está la ONU cuando suceden eventos de ese calibre? Profundizar en Afganistán es plantearse el desafío de cuestionar las narrativas que tan profundamente calan en nuestro inconsciente cultural y reflexivo. El nosotros contra ellos, occidente, defensor y evolucionado, contra oriente, amenazante y retrógrado, la famosa “guerra contra el mal” atribuida al ex presidente George Bush. La preocupación de este trabajo de investigación es cuestionar los “discursos binarios” que ahondan sobre este Estado, donde la dinámica avance/retroceso ignora la construcción de respuestas en torno a las consecuencias del intervencionismo, los intereses ajenos implicados y la falta de una agenda de construcción de paz que vea más allá del militarismo (Mangana, 2021). El análisis de coyuntura resulta una herramienta a través de la cual buscar la coherencia más allá de la tragedia.

3- Una mirada actual: la coyuntura afgana

El hecho más relevante es la profunda crisis humanitaria², más de la mitad de la población necesita asistencia alimentaria urgente, los hospitales carecen de equipos y medicamentos, y a nivel psicológico existen enormes problemas; se han perdido medio millón de empleos, la fuga de cerebros es inaudita; ha colapsado el sistema bancario y la economía,

según la declaración de Mahbouba Seraj ante el Consejo de Seguridad de ONU (2022). Las sanciones económicas, congelación de reservas³, sequía excepcional⁴, siendo uno de los países menos preparados para el cambio climático, junto a las secuelas de un largo conflicto bélico no son una combinación favorable⁵, existe una fuerte dependencia de la ayuda exterior. Los únicos bastiones de la infraestructura sanitaria son hospitales que carecen de equipos, medicamentos, personal calificado (como síntoma de la “fuga de cerebros” y la limitación de movilidad de las mujeres) y que están concentrados en las zonas urbanas (Oficina de Naciones Unidas para

la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2023). El altísimo nivel de pobreza hace que la educación sea sólo para determinados grupos; se recurre al trabajo infantil, a la venta de niños, a casamientos forzados para la obtención de la dote. En febrero de 2020 se firmó el acuerdo de paz entre EEUU y los Talibán, pactando múltiples cosas⁶, pero Doha no mencionaba la situación de las mujeres afganas en el futuro, demostrando que su situación no era prioridad para los signatarios (Mora, 2023; Calvillo, 2023). En agosto de 2021, regresó el fundamentalismo del talibán, con una estricta y radical interpretación y aplicación de la ley islámica o sharía⁷, con visión

² En 2024, 23,7 millones de personas necesitan asistencia humanitaria, de las cuales el 52% son niños y el 25% mujeres. Más de un tercio de la población (14,2 millones de personas) sigue experimentando altos niveles de inseguridad alimentaria aguda, 2,9 millones de personas se encuentran en fase de emergencia. La pobreza sigue afectando a uno de cada dos afganos. 6,3 millones de personas siguen desplazadas dentro del país y el desempleo se ha duplicado en comparación con el año anterior. Esto es agravado por una disminución de financiación humanitaria (IPC, 2024 y Norwegian Refugee Council, 2024). En 2023, se ayudaron a 32,1 millones de personas, y en 2024 se esperaba asistir a 17,3 millones. Sin embargo, el Plan de Respuesta y Necesidades Humanitarias de Afganistán sólo estaba financiado en un 25% (OCHA, 2024).

³ Congelamiento de 9,5 billones de dólares de reserva en el Banco Central, la abrupta reducción de la asistencia internacional (que representaba un 75% del gasto público) y el desmembramiento del sector bancario (dificultando tanto los intercambios comerciales como el soporte económico exterior) (Ruíz, 2022).

⁴ El 60% de la población tuvo dificultad para acceder a fuentes de agua en 2022. El sistema nacional de suministro de agua solo logra cubrir la demanda de un 20% de los ciudadanos, debido al deterioro de su infraestructura. Aumentan los riesgos sanitarios entre la utilización de recursos hídricos inseguros, desprotegidos (Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2023).

⁵ Los sectores formales son los más afectados: telecomunicaciones, banca, grandes empresas; mientras que, los sectores ilícitos e informales (cambistas, minería ilegal, narcóticos, contrabando de bienes y personas) tienen mayores niveles de supervivencia (Ruíz, 2022).

⁶ Detener ataques contra EEUU, retirada de tropas, intercambio de prisioneros, inactividad de al-Qaeda.

⁷ Sistema de normas derivadas del Corán que regula todos los aspectos de la vida de los musulmanes.

⁸ Algunas medidas del nuevo régimen han sido: prohibición de actividad fuera del hogar sin compañía del mahram, de trabajar en el exterior, de estudiar más allá de primaria, de recibir tratamiento médico por doctores, de usar cosméticos o tacos, hablar o reírse en voz alta en presencia de varones desconocidos, de aparecer en radio, televisión, reuniones públicas, revistas, etc., de ser fotografiadas o incluso vistas a través de sus ventanas o balcones, y la obligación de usar el burka (Durán, 2022).

social profundamente patriarcal, en donde las mujeres son invisibilizadas⁸ y silenciadas. Los hombres, aún sin ser talibanes, apoyan las medidas por miedo; aplican códigos de conducta que en el fondo no comparten, pero de los que no pueden escapar por la presión que ejerce la comunidad sobre ellos. Durante la intervención de EEUU algunos avances en materia de derechos e igualdad fueron surgiendo, pero debe entenderse que, en las zonas más remotas nada cambiaba (Calvillo, 2023), como prueba, en las vísperas de la retirada, existían tendencias entre las mujeres rurales a preferir la paz, aunque sea talibán con tal de sosegar los continuos y sangrientos conflictos (Allen & Felbab-Brown, 2020). Hoy, es posible afirmar que existe un apartheid de género: Afganistán es el peor lugar del mundo para nacer mujer (Lozano, 2023).

En esta coyuntura, debe comprenderse que, los talibanes no contaban con planes para gestionar al Estado, como insurgentes, los servicios públicos se encontraban a cargo del gobierno, ONGs y donantes, ahora tienen la responsabilidad de atender las necesidades de una población (Ruíz, 2022). Además, cabe destacar que, en abril de 2022 los talibanes prohibieron el cultivo de amapola, de donde se extrae el opio, ingrediente clave de la heroína. Afganistán producía el 80% del opio del mundo. El opio no es solo financiamiento talibán, sino un elemento de subsistencia para la población y la industria más rentable de la zona. Hay afganos afirmando que debieron sustituir el opio por trigo y obtienen una cuarta parte de lo que solían ganar (Limaye, 2023). Esta situación podría generar una insatisfacción peligrosa para el régimen. A su

vez, los talibanes tienen un gran reto: mantener su cohesión, su integridad y estabilidad de la zona, deben seguir ofreciendo “orden”, aún más frente a la corrupción que caracterizó al régimen anterior (Ruíz, 2022).

Respecto a la seguridad y estabilidad en esa región, responde a los intereses de los actores vecinos, en esta coyuntura, grupos terroristas se encuentran amenazando la paz en la zona, así también la integridad y autoridad talibán. El Dáesh o Isis-K (que a su vez tiene buenas relaciones con la red Haqqani, quien integra al gobierno Talibán, estando a cargo del ministerio del interior) se ha adjudicado ataques terroristas recientes, y siendo los principales enemigos del Talibán, siempre serán una tentación para yihadistas afganos (incluso ex talibanes) insatisfechos por causas ideológicas y económicas, que consideren a los Talibán como no suficientemente extremistas (Ruíz, 2022). En este sentido, Susana Mangana expresa que la falta de empleo y oportunidades económicas son el factor que contacta al pueblo con los terroristas, porque requieren subsistir y se les paga por operación, incluso por acciones suicidas: “Claro que va a haber operaciones terroristas, porque hay un caldo de cultivo que se nutre de toda esa gente desesperada que necesita un futuro que no se le brindó en 20 años” (Mangana, 2021).

4- Retornamos en el tiempo ¿es un problema estructural?

La construcción de la identidad afgana ha es-

tado, como mínimo, permeada por la resistencia a las acciones ofensivas que distintos estados, sobre todo regionales, han realizado para aprovechar el valor geopolítico de un país que se encuentra en el corazón de Asia.

“El gran juego” es insistentemente referido en la literatura sobre Afganistán, como una sucesión de conflictos que permitirían demostrar la incapacidad del país para ser controlado directamente por fuerzas extranjeras. Afinando esta postura, podría afirmarse que las guerras entre Reino Unido y Afganistán en el siglo XIX son testimonio de la carencia del poder externo para instalarse establemente en el país; dichos gobiernos, sin apoyo nacional, cayeron por su propio peso. Reino Unido quería salvaguardar a India, de la ya en marcha expansión rusa a través de los países de Asia Central, temiendo que intentan utilizar Afganistán como medio para alcanzar dichos territorios, su riqueza y su acceso al mar (Andonovski, 2010). Tanto en 1839⁹ como en 1878¹⁰, mediante sus victorias militares reemplazaron los líderes afganos existentes por otros afines a sus intereses. Durante la primera invasión, Shah Shuja, el gobernante designado por los ingleses, fue asesinado cuando estos intentaron retirarse en 1842. En el caso de Yaqub Khan, líder durante la se-

gunda guerra, decidió abdicar y pidió ser exiliado para salvaguardar su vida (Byrd, 2012).

Los afganos han mantenido una postura de rechazo a las imposiciones ajenas, que muchas veces en su afán “modernizador”, ignoran las particularidades del país, donde las estructuras patriarcales, étnicas, tribales y religiosas estructuran el pensamiento colectivo (Gomà, 2021). Esta hostilidad puede observarse no solo en la falta de apoyo y consecuentes levantamientos contra las fuerzas británicas, sino que una línea de continuidad se traza respecto a lo sucedido con la ocupación soviética entrada la Guerra Fría: los 85.000 soldados del Kremlin que ingresaron en diciembre de 1979 no fueron suficientes para garantizar la victoria a largo plazo (Andonovski, 2010). Sus objetivos militares primarios, de alcanzar la capital, y asegurarse las principales rutas y posiciones estratégicas fueron cumplidos satisfactoriamente. Sin embargo, ellos se diluyeron en el tiempo más allá de lo estipulado, ante la incapacidad de controlar el Afganistán profundo, sobre todo a medida que los grupos de resistencia al gobierno intervenido por los soviéticos, crecían en cuantía y fuerza, apoyados por fuerzas internacionales y progresando en el acaparamiento de las zonas rurales. La estrategia defensiva de la URSS obnubiló cualquier es-

⁹ En 1839, la falta de confianza en el máximo jerarca de Afganistán, Dost Mohammad Khan, llevó a las autoridades inglesas a enviar fuerzas militares al país para imponer una nueva figura de poder en el trono. Su proyecto de retirarse rápidamente del territorio se vio frustrado ante la necesidad de pelear con líderes locales para apaciguar las múltiples resistencias al nuevo gobierno, que no contaba con apoyo popular al considerarse una invasión. La insurrección estalló finalmente en 1841 cuando Reino Unido dejó de subvencionar a las tribus nacionales que disputaban el poder. La potencia europea finalmente se retiró del país en 1842.

¹⁰ Luego de que el Rey afgano Sher Ali permitiera a una delegación rusa ingresar al país, Inglaterra intentó enviar una misión diplomática, con la cual el gobierno rechazó reunirse. Ante ello, comenzó el conflicto cuando fuerzas militares de la corona inglesa ingresaron al país sin autorización de Ali.

trategia política: la agenda de transformaciones socialistas generaba rechazo en amplios sectores de la población, la represión encogía la popularidad del nuevo gobierno y la incapacidad de dominar más allá de las urbes denotaban la subestimación de sus intereses y sus estructuras de poder, muchas veces alejadas del gobierno central.

5- Acontecimiento: 2° aniversario del retorno talibán

El acontecimiento seleccionado es el 2° aniversario del retorno de los talibanes al poder, específicamente, el día 15 de agosto de 2023. En donde, por un lado, simpatizantes y el gobierno talibán han celebrado su segundo aniversario en el poder, y por otro, la pesadilla humanitaria se ha manifestado a través de protestas¹¹, grupos de mujeres activistas han alzado la voz incluso en países vecinos como Pakistán en base a Euronews (2023).

6- Negociación climática en el marco sistémico

¹¹ Protestas que cobran significado recordando algunos de los eventos más relevantes del periodo en estudio: para las mujeres, se cumplen dos años de una educación transformada en inalcanzable (desde septiembre de 2021), una participación pública limitada, un espacio político y laboral evaporado, una libertad de movimiento restringida (desde finales de 2022 con mayor énfasis). Salir de casa sin un mahram, vestir libremente (desde un decreto de mayo de 2022) o practicar deporte son lujos que no pueden permitirse. La segregación existe incluso en el transporte, y a julio de 2023 incluso los salones de belleza han sido prohibidos, salones que eran fuente de ingresos para familias, pero especialmente lugares seguros de encuentro para las mujeres. La invisibilización es tal, que las mujeres tienen prohibido reírse, hablar en público o ser vistas, desde agosto de 2021 (Cidón, 2023 y Limaye, 2023). Existen además otros eventos a destacar, que afectan a la población en su totalidad, sumiéndolos en una pobreza inaudita: ya en agosto de 2021 EEUU congelaba activos pertenecientes al banco central afgano y detenía envíos de efectivo a la nación (de Haro, 2021), y en abril de 2022 se decretó la prohibición de la amapola, y por tanto la producción de opio, industria clave en el país (Limaye, 2023).

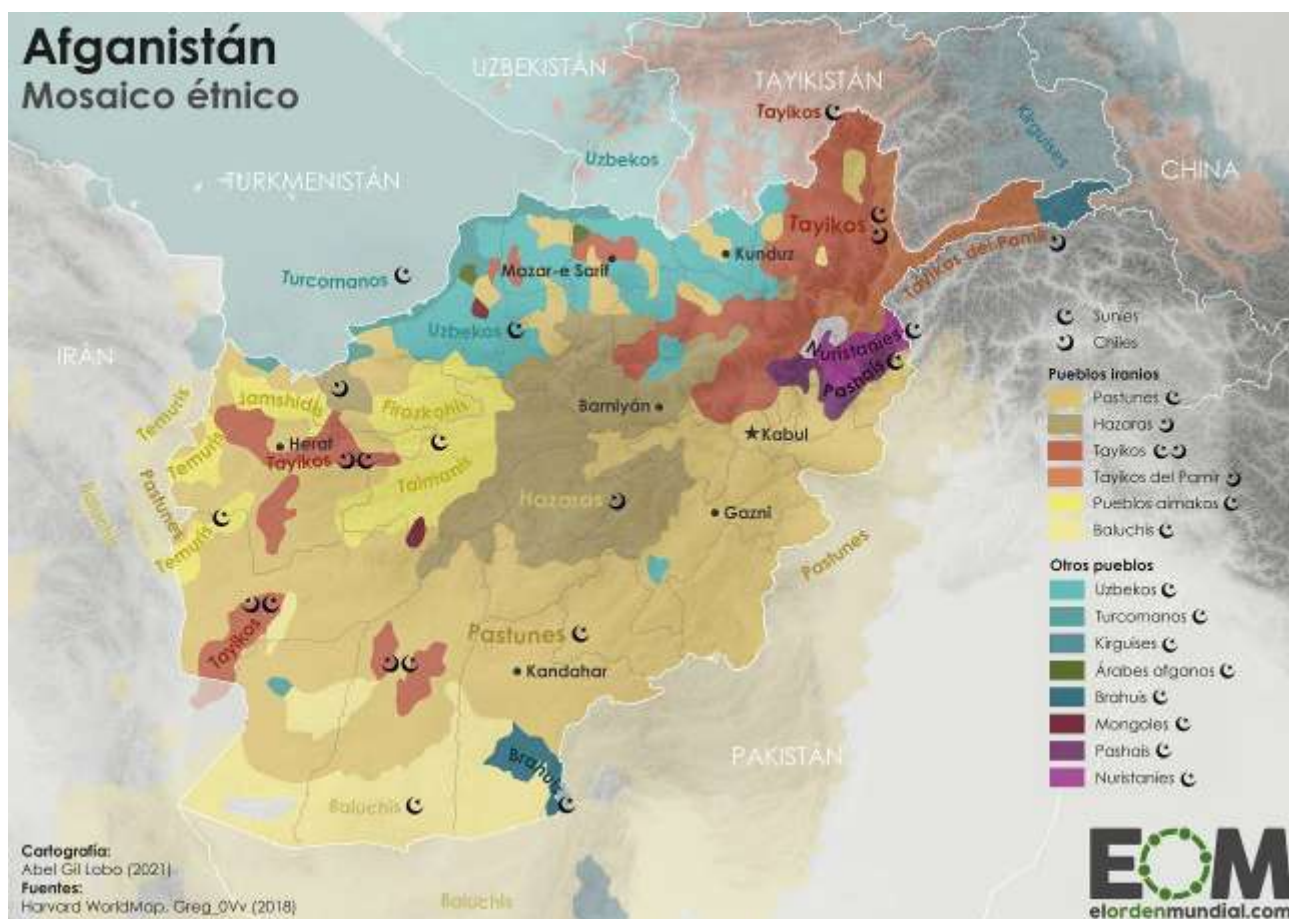
La periodización abarca desde la vuelta de los talibanes al poder con la retirada final de las tropas de Estados Unidos de Afganistán, 15 de agosto 2021, hasta el acontecimiento seleccionado, el segundo aniversario de la vuelta de los talibanes al poder, 15 de agosto 2023. Asimismo, se incluirán algunos datos estadísticos correspondientes al año en curso, los cuales, a pesar de variaciones, continúan reflejando una realidad constante.

7- Aspectos relevantes de Afganistán

El escenario es el territorio de Afganistán, situado en el sur de Asia, con relieve plano y desértico al sur y montañoso y fértil al norte, sin salida al mar. Territorio en el que confluyen múltiples etnias (pastunes -de donde descienden la mayoría de los talibanes representan el 42 por ciento de la población, los tayikos un 40 por ciento, los hazaras y uzbekos cerca de un 10 por ciento) así como regiones geopolíticas, siendo Afganistán vecino de Turkmenistán, Uzbekistán, Tayikistán, China, Pakistán e Irán. Vecino de un norte con significativa población cristiana ortodoxa, de un Pakistán con amplia mayoría sunita, y al

oeste, de Irán, con superioridad chiita (Mora, 2023), es una región volátil, importante en geopolítica y centro del mundo islámico, una zona de gran valor en recursos naturales, sobre todo minerales (Duque, 2023).

Mapa N 1: Mosaico étnico en Afganistán.



Fuente: Elordenmundial.com

8- Actores internos e internacionales en territorio afgano: sus protagonistas, aliados, opositores y destinatarios

Protagonistas
Talibanes

Son un actor local, dado que solamente buscan expandirse e influir dentro del territorio de Afganistán. Los talibanes buscan implementar dentro del territorio la interpretación Sharía. Su origen proviene de los muyahidín, que fueron combatientes contra el ejército soviético, cuya concepción se dio de las madrazas, escuelas radicales de los años 90 en Pakistán. Controlan el territorio de Afganistán y su población, con poco apoyo a nivel in

ternacional (gobierno no reconocido oficialmente por ningún país) y divergencias contrarios a sus políticas a nivel local. Esto último sumado a la crisis económica que actualmente sufren y de la mano de la poca ayuda internacional que reciben.

Aliados

China

Determinadas acciones pautan señales de acercamiento al gobierno talibán por parte del gigante asiático. Afganistán ha recibido invitación para participar en el corredor pakistaní de la Iniciativa de la Franja y la Ruta china (BRI), lo cual se ha continuado con la presencia oficial afgana en octubre de 2023 en el Foro de Beijing sobre el BRI (Noorzai, 2023). También China ha sido disruptiva en cuanto ser el primer país, en septiembre de 2023, en enviar un embajador luego de la salida de Estados Unidos del territorio afgano.

El concepto unificador de estas acciones puede encontrarse en dos ejes. Por un lado, político, ya que China refuerza la narrativa de la retirada de Occidente como un debilitamiento de ese polo de las relaciones internacionales. Pero, sobre todo, existe una tensión en el equilibrio de la agenda seguridad-economía entre ambos países. La postura china, pragmática en su relacionamiento con Afganistán en el retorno talibán, imperante del principio de no interferencia, tiene como objetivo garantizar su seguridad y la estabilidad regional. La preocupación gira en torno a que el territorio afgano pueda ser cuna para la capacitación y el desarrollo de grupos terroristas que generen un problema más allá de las

fronteras de Afganistán, por sus potenciales ataques y propagación de ideas subversivas en los países vecinos, aliados de Pekín.

De esta forma, las propuestas chinas de cooperación económica son muy bien recibidas por el gobierno talibán, como han reconocido públicamente. Sin embargo, la efectividad de dicho alineamiento discurre entre la efectividad de estas: dificultad de las empresas chinas para actuar en territorio afgano incluso en acuerdos ya pactados en el área minera (falta de infraestructura e instituciones políticas confiables), así como el propio acuerdo China-Pakistán al cual Afganistán se adhirió ha presentado obstáculos a su desarrollo (ataques a nacionales y empresas chinas). Por su lado, Afganistán debe profundizar en las promesas realizadas en cuanto al control de grupos terroristas, especialmente en lo referente a ISIL-K, gran reclutador de militantes uigures en el último tiempo, y que se han encargado de condenar activamente la actividad china en la provincia de Xinjiang (ZHOU, SU, & YUAN, 2022).

Pakistán e India

Pakistán ha mantenido históricamente relaciones amistosas con los talibanes y en especial durante la ocupación de Estados Unidos, siendo un bastión importante para la resistencia del grupo (Shweta, 2022). Sin embargo, los talibanes han intensificado una postura autonomista desde su vuelta, repitiendo permanentemente su interés en profundizar sus vínculos económicos y políticos a nivel internacional. Sus gestos pueden interpretarse como ejemplo para Islamabad del enfriamiento en las relaciones bilaterales: el

acercamiento al gobierno indio -que se ha exteriorizado mediante foros y reuniones, donde el gobierno afgano ha prometido cuidar los intereses de India a cambio de que estos continúen la trayectoria de cooperación- y el apoyo al proyecto del Puerto de Chabahar en Irán, desarrollado para competir con el Puerto de Gawadar (pakistaní) (Waqas Waheed, 2022).

A Pakistán le preocupan los riesgos que Afganistán implica para su seguridad y defensa. El acercamiento entre el gobierno indio y el afgano podría alertar un potencial apoyo a los insurgentes de la región de Beluchistán (provincias de Pakistán e Irán sobre las cuales claman independencia) para desestabilizar Pakistán (Sial, 2013). A su vez, presionan a la cúpula talibán para que persiga al grupo Tehreek-e-Taliban Pakistan (TTP), al que acusan de realizar múltiples ataques dentro de sus fronteras desde territorio afgano -con un total de 89 ataques en 2022- (Khan, 2023). Interesan los vínculos históricos grupo-gobierno, ya que TTP ha apoyado a los talibanes desde su formación, proveyéndolos de atacantes suicidas, así como existe una cultura común de rechazo al estado pakistaní, que se refleja en los choques entre fuerzas de ambos países en la disputada Frontera de Durand. TTP es señalado como el grupo extremista que más se ha beneficiado desde la llegada del nuevo gobierno islámico, y ante los reclamos de su vecino, Afganistán no se ha identificado como culpable, alegando que no puede hacerse cargo de la seguridad dentro de fronteras de otro país (Pak Institute for Peace Studies, 2023).

Rusia

Al igual que China, Rusia ve con beneplácito la metáfora política que los talibanes representan: Occidente debilitado, pierde liderazgo en las relaciones internacionales. Siguiendo con Lirola, puede comprenderse que: “para Rusia, y sobre todo para China, la existencia de un gobierno de facto talibán representa una oportunidad para ocupar el espacio de influencia dejado por los EE. UU (...)” (2022, p. 244).

Específicamente en el caso ruso, esto permite cuestionar la capacidad de la Unión Europea, actor relevante en la guerra de Ucrania, no solo en cuanto a una supuesta ineficiencia para tomar sus propias decisiones, sino como demostración de que su aliado norteamericano es más impredecible y menos confiable de lo que quieren creer (Fischer & Stanzel, 2021).

En el plano de los hechos, dos situaciones orientan la posición de Rusia como aliado, si bien son tan solo pequeños indicios, no verdades absolutas, de lo que podría ser la relación con los talibanes a futuro. Por un lado, la permanencia de la embajada rusa en todo momento, incluso durante la transición de salida de las tropas estadounidenses y la instalación de la nueva cúpula de poder. Incluso el embajador de nacionalidad rusa Dmitry Zhirnov fue el primer agente diplomático en reunirse con dichas autoridades. Por otro lado, interesa el acuerdo entre ambos países para suministrar a Afganistán con gasolina, gas petróleo y trigo. Son inconclusos los intereses de dicho acuerdo, si bien se puede hipotetizar que al igual que sus vecinos, Rusia está buscando estrategias a través de las cuales limitar el alcance la actividad terrorista que

emane de territorio afgano. Proyectos económicos pueden resultar atractivos para Moscú, en lo concerniente a la configuración de nuevas rutas para sus suministros energéticos, sin embargo, la inseguridad que caracteriza al país hace que dichas posibilidades estén atadas al desarrollo futuro de los acontecimientos (Suleymanov, 2023).

Opositores

Estados Unidos

Desde su salida oficial de Afganistán en 2021, Washington enfrenta un debate: determinar cuál es la mejor estrategia para alcanzar sus objetivos en el país dada esta nueva etapa en sus relaciones. Parece que el espectro entre el pragmatismo y moralismo acaparan su margen de acción. (Bateman, 2023) Cualquier gesto de legitimación al gobierno talibán puede interpretarse como un aval a sus dramáticas violaciones a los derechos humanos, valores que enraízan el ideario occidental y por tanto permitir dichas actitudes puede alimentar las narrativas del deterioro de sus fuerzas. A su vez, no colaborar con Afganistán es mantener un rol pasivo en la debacle económica y humanitaria que enfrenta el país, y que en última instancia son los ciudadanos de a pie quienes la padecen. Dejar a Afganistán a su suerte, implica perder cualquier tipo de vigilancia que permita controlar la amenaza terrorista que pueda emanar. Dicho punto alcanzó nuevas dimensiones cuando un dron estadounidense mató en julio de 2022 a Ayman al-Zawahiri, líder de Al Qaeda, en territorio afgano, demostrando la incapacidad o desinterés de las autoridades talibanas por pararse frente al terrorismo. (Bateman, 2022) Las contradicciones brotan, siendo Estados

Unidos el país que mayor ayuda humanitaria ofrece al país asiático pero que a su vez ha sido más duro con sus medidas punitivas y bloqueos manteniendo al país en una especie de asolación internacional.

Colectivos femeninos

Cabe recalcar la resistencia que ofrecen las mujeres a la ideología Talibana, oponiéndose a sus medidas. Dentro de esta resistencia encontramos la desobediencia al modelo educativo que ofrecen los talibanes, creando escuelas clandestinas para que las mujeres puedan educarse y formarse, para cumplir su sueño de ser algún día profesionales e independientes.

Las alumnas asumen sus riesgos, suelen salir de casa horas antes, toman itinerarios distintos o llevan los libros escondidos. Pero también las profesoras. El miedo a perder una generación entera de chicas sin educación es lo que llevó a Tamkin a transformar su casa en una escuela (...) destacaba Tamkin (nombre ficticio) (De Santos, 2022).

Dáesh

Son un grupo más radicalizado de la ideología Talibán, y están en contra de estos últimos por colaborar y firmar acuerdos con Estados Unidos. Suponen un peligro para los talibanes dado el hecho de que pueden influir fácilmente en una población que se encuentra en serios problemas económicos, caldo de cultivo ideal para la radicalización de las ideas.

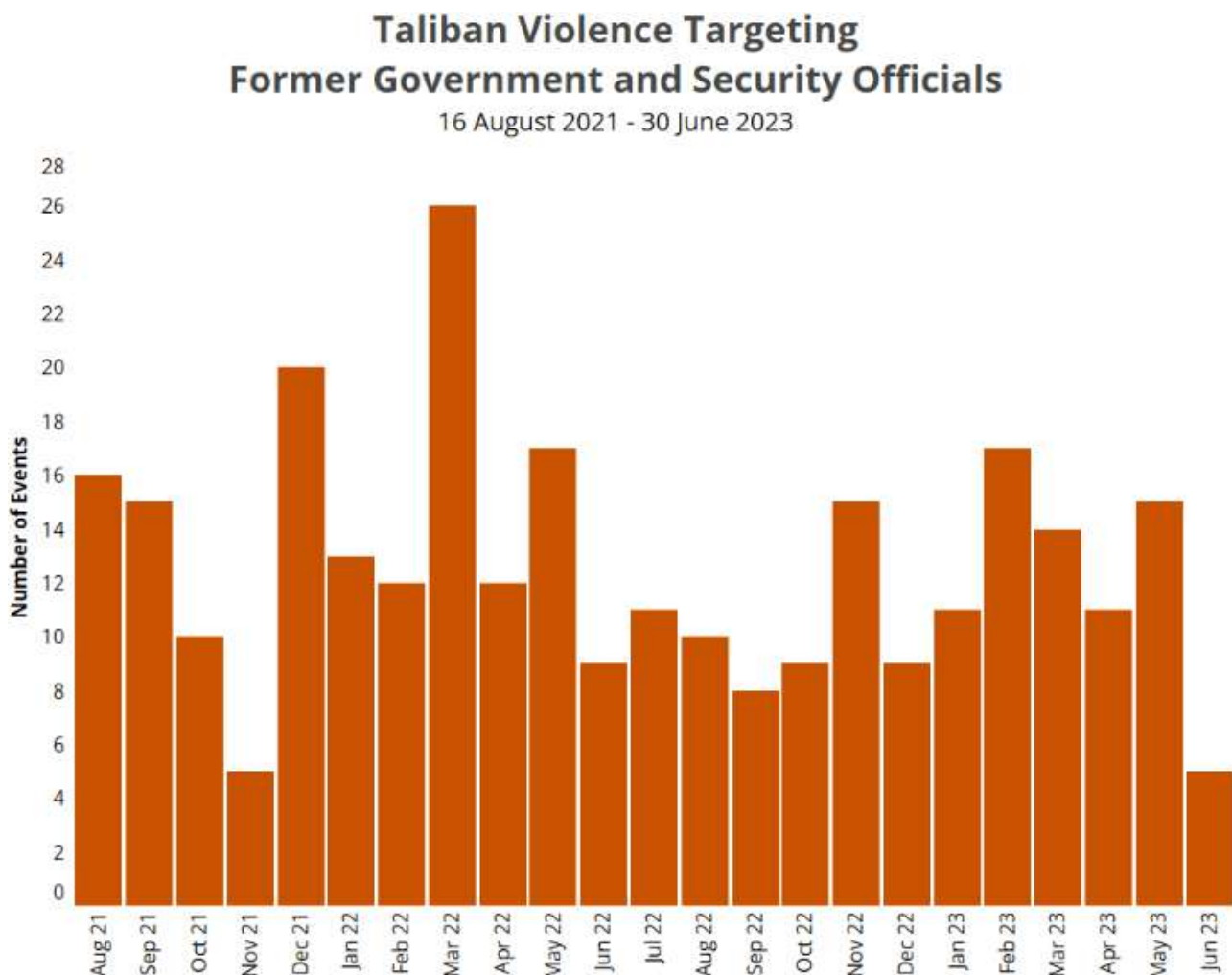
Destinatarios

Finalizando con los actores, identificamos

a las mujeres y minorías, como los hazaras, como destinatarios de las políticas talibanes que desconocen los DDHH de estos grupos. Todos los destinatarios son a nivel local.

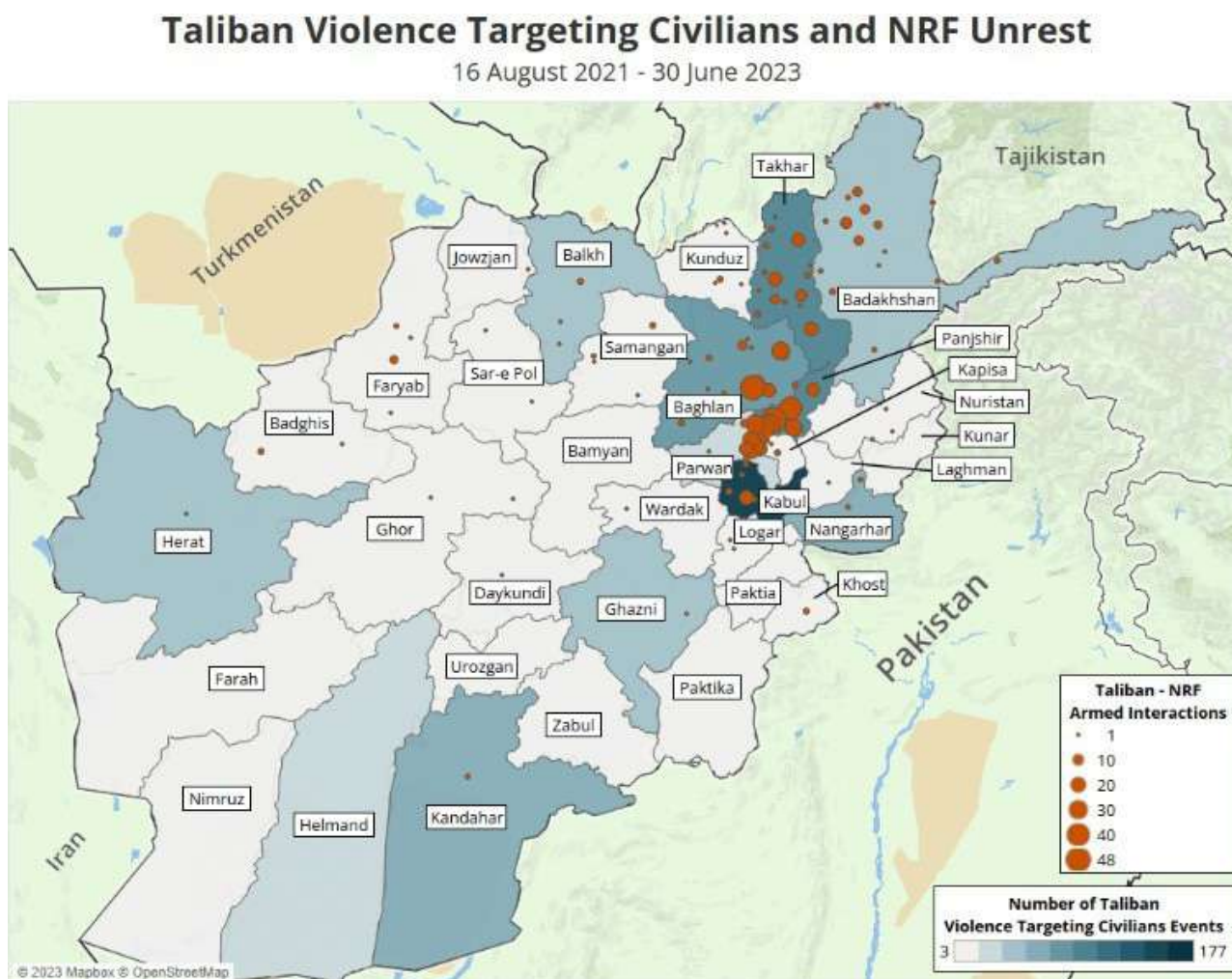
A continuación, se presenta un gráfico y un mapa que ilustran los focos y el aumento de la violencia desde la toma de poder de los talibanes en 2021:

Gráfico N 1: Violencia talibán dirigida contra ex funcionarios del gobierno y de seguridad (2021-2023)



Fuente: ACLED

Mapa N 2: Violencia talibán contra civiles (2021-2023)



Fuente: ACLED

9- Objetivos de los diferentes actores

Empezando por los protagonistas, lo que buscan los Talibanes es implementar un gobierno que predique la concepción Sharía del sunní. Esto lo realizan mediante un fuerte control de la población local, con alto grado de vigilancia y utilizando normas estrictas de conducta sobre los afganos. Si bien puede interpretarse que en cierta medida la interpretación Sharía

ya está presente, siendo los talibanes el actor con mayor influencia en el territorio, hay ciertos factores que dificultan la total realización de dichos objetivos: la crisis económica que están viviendo actualmente, el aislacionismo internacional y otros actores que no están a favor de los talibanes, tanto a nivel local como mundial.

China y Rusia tienen intereses geopolíticos y económicos en el territorio, por lo que han

esparcido susurros de apoyo al Estado de Afganistán, al mantener contacto diplomático e incluir delegaciones talibanes en distintas instancias multilaterales.

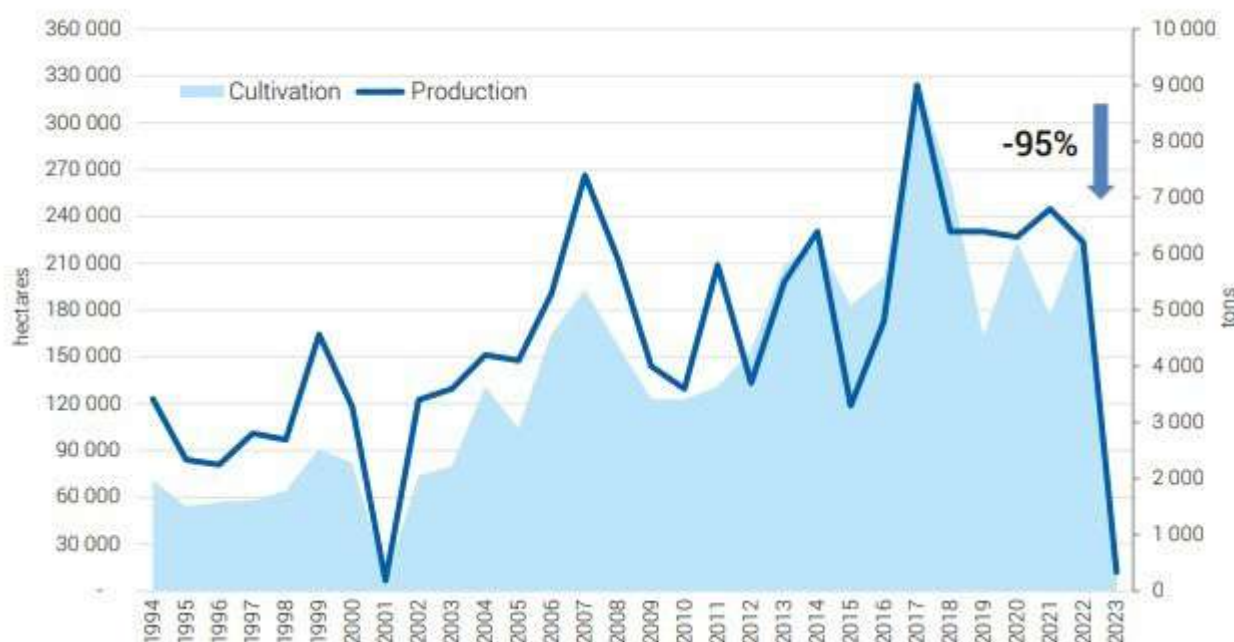
Por otra parte, otro actor el cual está especialmente interesado en que el gobierno talibán continúe en el poder es el narcotráfico internacional. Este actor puede brindar una financiación muy importante para el gobierno, pero también para la población local, la cual prefiere cosechar opio antes que trigo dadas las mayores ganancias que pueden obtener del primero. Por más que, dados motivos ideológicos, el gobierno Talibán busque salirse de las plantaciones de opio (inclusive intentando prohibirlo en el año 2023), frente a la sensible crisis económica que vive Afganistán, es difícil no verse atraído por la fácil y rentable financiación que el narcotráfico

puede suponer, si bien el esparcimiento de redes de tráfico de drogas con nodo afgano es una de las preocupaciones defensivas regionales y posible exigencia a la hora de negociar acuerdos.

Es importante resaltar que, a pesar de una drástica disminución del 95% del cultivo de opio en 2023, debido a la prohibición impuesta por los talibanes, en 2024 el cultivo de opio experimentó un aumento del 19%, abarcando unas 12.800 hectáreas. Este incremento, a pesar de la prohibición, se atribuye en gran parte a la presión y desobediencia de los agricultores, lo que permitió que la producción de opio continuara en el país, según un informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (Naciones Unidas, 2024).

Gráfico N 2: Cultivo y producción de opio en Afganistán (1994-2023)

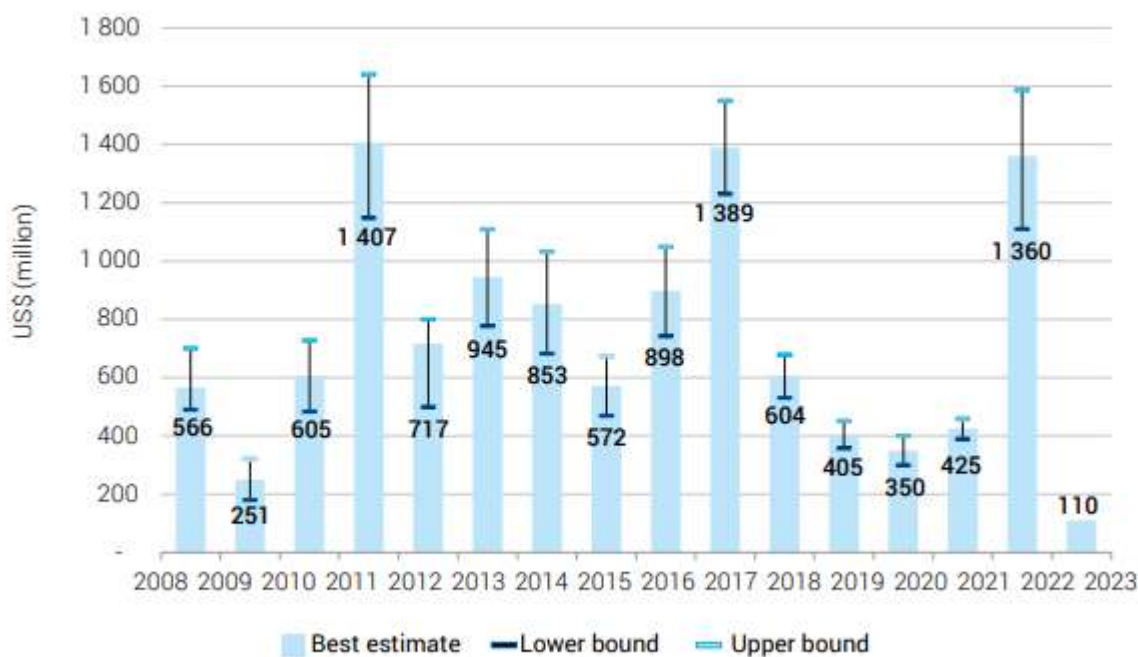
Opium cultivation and production in Afghanistan, 1994-2023



Fuente: Afghanistan opium survey 2023 - UNODC

Gráfico N 3: Ingresos estimados de los agricultores por la venta de la cosecha de opio a los comerciantes (2008-2023)

Estimated farmers' income from selling the opium harvest to traders, 2008-2023



Farmers' income is calculated based on an average sales price of opium during harvest time.

Fuente: Afghanistan opium survey 2023 - UNODC

Aunque el control sobre la población por parte de los talibanes es muy fuerte, está lejos de ser total. Al igual que los granjeros, hay mujeres y grupos étnicos los cuales desobedecen las prácticas que intentan impartir los talibanes. Por ejemplo, muchas mujeres asisten a centros de educación clandestinos para poder formarse y ser profesionales en su futuro, aspecto totalmente contrario a la ideología de los Talibanes y su punto de vista sobre la mujer. Más mujeres formadas en el territorio de Afganistán debilitaría a la sociedad patriarcal que quiere perpetuar el gobierno Talibán.

Si bien hay Estados que buscan favorecer a los

talibanes, también hay otros que han usado distintas herramientas para debilitarlos. Desde la vuelta de los talibanes al poder el 15 de agosto de 2021, Estados Unidos ha mantenido al Estado de Afganistán en un aislamiento internacional muy importante, no reconociéndose diplomáticamente ni comercializado con ellos, sino también congelando sus cuentas bancarias. Esto supone un revés difícil en un contexto económico desfavorable el cual ha crecido en estos últimos dos años. Sin embargo, aunque las medidas dejen a los talibanes en series dificultades, aún no han logrado sacarlos del poder ni que dejen de implementar medidas controversiales para el derecho

de las mujeres y los derechos humanos.

10. Coyuntura y estructura: los problemas del Afganistán de hoy

La coyuntura actual en Afganistán, marcada por una crisis humanitaria de carácter económica, social y política, refleja profundamente patrones históricos estructurales que se han desarrollado a lo largo de los siglos en el país. Estos problemas no son nuevos, sino que son manifestaciones de un ciclo continuo de conflicto, resistencia a la dominación extranjera y debilidad estructural del Estado afgano, afectado particularmente por su posición geográfica. Estos patrones se vinculan con los conceptos de securitización y amenazas híbridas, que enriquecen el análisis de la situación actual y permiten contextualizarla dentro de las dinámicas geopolíticas y de seguridad internacionales.

En concordancia con Andonovsky una de las posibilidades “es pelear una guerra interminable, hasta que el agotamiento lleve a la pérdida de voluntad y derrota” (2010, p. 21). Este concepto se ajusta perfectamente a la situación de Afganistán, donde las fuerzas extranjeras han intentado establecer su influencia, sólo para retirarse tras un largo proceso de desgaste, sin lograr una solución duradera. Históricamente, Afganistán ha sido un punto de interés estratégico para potencias externas debido a su ubicación en el corazón de Asia, un cruce de caminos entre diversas civilizaciones y, por ende, un territorio valioso

para el control regional. Reino Unido, la Unión Soviética y Estados Unidos han intentado en diferentes momentos expandir su influencia sobre Afganistán, pero todos han fracasado a largo plazo debido a la resistencia interna, la falta de legitimidad de los gobiernos impuestos y la incapacidad de ejercer un poder coercitivo efectivo fuera de las grandes ciudades.

En este contexto, la situación actual en Afganistán puede ser vista como una combinación de la coyuntura económica y política de su crisis inmediata con la estructura histórica que ha dado forma a sus relaciones internas y externas. El país se encuentra atrapado entre las presiones internas de su propia estructura social, patriarcal, tribal y religiosa, y las dinámicas globales de poder, donde las potencias internacionales continúan jugando un papel importante. Las intervenciones extranjeras en Afganistán, desde el Reino Unido en el siglo XIX hasta Estados Unidos en las últimas décadas, han intentado imponer modelos de gobernanza ajenos a las realidades socioculturales del país, lo que ha dado lugar a conflictos prolongados y a una inestabilidad crónica. De hecho, la llegada al poder de los talibanes en 2021 es una manifestación más de este patrón cíclico, donde un poder externo agotado es reemplazado por una fuerza interna que busca recuperar el control, aunque bajo condiciones muy diferentes a las anteriores.

La crisis humanitaria actual, con el colapso del sistema bancario, la pérdida de empleos, la escasez de alimentos y medicamentos, la fuga de cerebros y la pobreza extrema, es el resultado de un patrón estructural que no ha sido resuelto a lo largo de los siglos. Este pa-

trón refleja la incapacidad del país para consolidar un Estado central fuerte y legítimo que pueda ofrecer servicios básicos a su población. La dependencia de la ayuda exterior y la incapacidad de garantizar la estabilidad económica son indicativos de la debilidad estructural del Estado afgano, un fenómeno que se ha repetido durante décadas y que sigue siendo un desafío fundamental.

Además, las teorías contemporáneas de seguridad internacional, como la de securitización y las amenazas híbridas, nos ayudan a entender cómo Afganistán se inserta en un contexto global de inseguridad y competencia geopolítica. La securitización, que implica transformar cuestiones políticas y sociales en amenazas existenciales que requieren medidas urgentes, ha sido utilizada por actores internacionales para justificar su intervención en Afganistán, y podría ser entendida como el justificativo de no intervención de esos mismos actores en la actualidad. A través de la securitización, en el pasado, el país ha sido percibido como un foco de desestabilización regional, lo que ha llevado a intervenciones externas que, aunque inicialmente exitosas en términos militares, no han logrado resolver los problemas subyacentes de gobernanza y desarrollo.

En la actualidad, muchos actores internacionales han adoptado una postura de no involucrarse de manera significativa en la situación de Afganistán, a pesar de la grave crisis humanitaria. Este enfoque se justifica bajo la premisa de que cualquier intento de intervención podría generar efectos más disruptivos, expandiendo la violencia y la radi-

calización hacia territorios vecinos. En este contexto, los individuos vulnerables, como aquellos afectados por la prohibición del cultivo de opio, corren el riesgo de ser reclutados por grupos más extremistas, lo que podría afectar la estabilidad de países vecinos. Por lo tanto, muchos países prefieren que el conflicto se limite dentro de las fronteras afganas para evitar que el caos se propague y represente una amenaza a su seguridad nacional.

Sin embargo, esta postura refleja una contradicción, ya que, aunque la situación en Afganistán es trágica, la priorización de la seguridad regional sobre el involucramiento puede resultar contraproducente a largo plazo. De no abordarse adecuadamente, la creciente radicalización y el deterioro de las condiciones internas podrían generar consecuencias que desborden las fronteras de Afganistán, afectando la seguridad global. A pesar de la histórica ineficacia de las intervenciones pasadas, el contexto geopolítico actual, que no está limitado por fronteras, exige que se busquen otras formas de apoyo.

La teoría de las amenazas híbridas, por otro lado, es útil para entender la naturaleza del conflicto afgano. La mezcla de insurgencia, terrorismo, narcotráfico y otros métodos irregulares de guerra refleja la complejidad de los desafíos a los que se enfrenta Afganistán. Grupos como ISIS-K y otras facciones han desafiado la autoridad del régimen talibán y continúan utilizando tácticas híbridas para desestabilizar la región. Esta combinación de actores estatales y no estatales que emplean tácticas convencionales y no convencionales es una característica definitoria

del conflicto afgano, lo que lo convierte en un caso paradigmático de las amenazas híbridas en el siglo XXI.

La situación de los talibanes, que enfrentan la presión tanto interna como externa, refleja cómo los patrones históricos se entrelazan con las dinámicas contemporáneas. Los talibanes, aunque mantienen un control firme sobre las principales ciudades, no logran una aceptación plena de su régimen en las zonas, donde las mujeres, los grupos étnicos y los opositores continúan desafiando su autoridad. La prohibición del cultivo de amapola, por ejemplo, ha tenido un impacto económico significativo en la población local, que se ve obligada a sustituir este cultivo por otros de menor rentabilidad, lo que genera insatisfacción y descontento con el régimen. La presión económica y la falta de recursos, como ya fue mencionado, agravan la situación y podrían generar nuevas oleadas de resistencia, en línea con los patrones históricos de rebeldía interna frente a gobiernos impopulares.

Finalmente, los actores internacionales, como China, Pakistán, Rusia y las redes de narcotráfico, siguen desempeñando un papel crucial en la configuración de la coyuntura actual. China, a través de su Iniciativa de la Franja y la Ruta, busca garantizar la estabilidad regional y evitar que Afganistán se convierta en un refugio para grupos terroristas que puedan amenazar sus propios intereses. Pakistán, por su parte, mantiene una relación compleja con los talibanes, históricamente aliada, pero hoy preocupada por los riesgos de desestabilización en su frontera y los vínculos entre Afganistán y otros actores. Rusia,

aunque se muestra cautelosa, también está interesada en las dinámicas de poder en la región, especialmente frente al debilitamiento de Occidente. Por otro lado, el narcotráfico sigue siendo una fuente importante de financiamiento tanto para los talibanes como para la población local, a pesar de las restricciones impuestas por el régimen.

11. Reflexiones Finales

Afganistán se encuentra atrapado en un ciclo perpetuo de inestabilidad, donde los patrones históricos y las dinámicas contemporáneas se entrelazan en una crisis humanitaria, económica y política de magnitudes devastadoras. El regreso de los talibanes al poder en 2021 no ha resuelto los problemas subyacentes que han plagado al país durante décadas. Más bien, ha expuesto y profundizado las tensiones sociales, económicas y políticas que persisten en el territorio afgano. Estos patrones de resistencia interna, intervenciones extranjeras fallidas y una estructura estatal débil han sido recurrentes en la historia de Afganistán, reflejando la dificultad de consolidar un Estado fuerte y legítimo en medio de una estructura social profundamente tribal, patriarcal y religiosa.

La crisis actual no es simplemente un resultado de la coyuntura política del momento, sino una manifestación de la debilidad estructural que ha caracterizado al país durante siglos. La dependencia de la ayuda exterior, la pobreza extrema, el colapso económico y la falta de acceso a servicios básicos son síntomas de

una gobernanza frágil que ha sido incapaz de ofrecer soluciones sostenibles a largo plazo. La prohibición del cultivo de opio, aunque impulsada por motivos ideológicos, es un claro ejemplo de cómo las presiones económicas y las dinámicas sociales complejas dificultan la implementación efectiva de políticas, llevando a una creciente resistencia por parte de los agricultores, que prefieren seguir cultivando amapola debido a sus altos réditos.

Este análisis coincide con la idea de Karl Marx (2003), quien sostenía que los grandes eventos históricos no son exclusivamente el producto de la voluntad de un individuo o grupo, sino que son consecuencias de las condiciones materiales y sociales del momento. En el caso afgano, la ascensión de los talibanes no es un fenómeno único o irracional, sino una manifestación predecible de un sistema fracturado por conflictos internos, debilidad institucional y la constante intervención de potencias extranjeras. Ante el vacío de poder y el rechazo generalizado hacia actores internacionales, no fue solo el liderazgo talibán el que emergió, sino una respuesta en la que cualquier grupo con características similares podría haber capitalizado la situación, dada la propia conformación de la sociedad afgana.

En este contexto, las dinámicas de securitización y amenazas híbridas emergen como herramientas clave para comprender las intervenciones externas y las respuestas internas. A lo largo de la historia, actores internacionales como Reino Unido, la Unión Soviética y Estados Unidos han intentado imponer modelos de gobernanza ajenos a la realidad afgana, pero, al igual que los talibanes en el pasado,

han fracasado en construir una gobernanza estable y legítima. Hoy, muchos países prefieren no involucrarse directamente en la situación afgana, temiendo que cualquier intervención externa pueda generar una mayor desestabilización regional y mundial.

Las características socioculturales y políticas de Afganistán, profundamente diferentes de los modelos occidentales, dificultan la implementación de valores y sistemas de gobernanza considerados universales por las potencias internacionales. La estructura social y tribal, la religiosidad predominante y la tradición de resistencia a las imposiciones externas complican la consolidación de un Estado centralizado y democrático bajo los parámetros de los países occidentales. Este contraste cultural es clave para entender la falta de una oposición interna más activa a los talibanes. La ausencia de una alternativa estructural clara dentro del país, junto con la falta de una identidad cohesiva en términos de gobernanza democrática, ha generado una relativa falta de resistencia a la instauración de un régimen que, en muchos aspectos, refleja las estructuras sociales y religiosas preexistentes.

A nivel interno, Afganistán sigue siendo un lugar donde la radicalización y los conflictos internos continúan siendo la norma, no la excepción. Aunque los talibanes han consolidado su poder en las principales ciudades, su control sigue siendo frágil, especialmente en las áreas rurales y entre aquellos que se oponen a su régimen. El creciente descontento social, alimentado por la crisis económica y la represión de derechos fundamentales, está

creando un caldo de cultivo para nuevas formas de resistencia y radicalización que podrían tener consecuencias a nivel regional. Este descontento, además, se amplifica por la escasa capacidad del régimen para ofrecer soluciones a la crisis humanitaria, lo que podría resultar en un conflicto prolongado, con efectos desestabilizadores para la región y más allá.

Por otro lado, actores internacionales como China, Pakistán y Rusia siguen desempeñando roles estratégicos en la región, cada uno buscando asegurar sus propios intereses geopolíticos y económicos en un Afganistán cada vez más fragmentado y aislado. La geopolítica regional, marcada por la interacción de actores estatales y no estatales, se enfrenta al desafío de equilibrar la estabilidad y la seguridad internacional con la soberanía afgana y la protección de los derechos de su población. Los actores internacionales perciben a Afganistán como una amenaza a su seguridad nacional, especialmente por la presencia de grupos como ISIS y otras facciones radicales. En respuesta, despliegan normas, leyes e instituciones para controlar esta amenaza, priorizando la estabilidad y la mitigación de riesgos sobre consideraciones humanitarias o sociales, lo que limita la efectividad de sus intervenciones.

Afganistán requiere un enfoque integral que contemple tanto el fortalecimiento de las instituciones locales como la creación de un entorno político inclusivo que respete las realidades socioculturales y la historia del país. Además, se deben reconsiderar las intervenciones internacionales, adoptando enfoques

que busquen una cooperación regional que no sólo persiga intereses estratégicos, sino que también impulse una verdadera reconstrucción política y económica de Afganistán. La solución a la crisis no pasa únicamente por la acción de los actores internacionales, sino también por la creación de condiciones internas que permitan la estabilización del país. El camino hacia la resolución debe ser multidimensional, respetando la historia y las realidades locales, al mismo tiempo que se coopera con los actores internacionales para mitigar los riesgos de desestabilización que podrían extenderse más allá de las fronteras afganas.

Sin embargo, es necesario reconocer que la implementación de modelos de gobernanza occidentales en Afganistán, por sus características socioculturales y políticas particulares, se enfrenta a obstáculos insuperables, lo que limita el tipo de intervención que podría ser realmente eficaz a largo plazo. En este sentido, la situación de Afganistán es un ejemplo paradigmático de cómo las amenazas híbridas, las intervenciones extranjeras fallidas y los conflictos estructurales internos pueden perpetuar un ciclo de inestabilidad crónica. Para romper este ciclo, será crucial un enfoque integral que considere tanto las realidades socioculturales de Afganistán como las dinámicas globales de poder, reconociendo que la seguridad y el bienestar de su población deben ser el centro de cualquier estrategia de intervención y reconstrucción.

Referencias Bibliográficas

Afganistán / Mujeres afganas protestan en Pakistán en el aniversario del régimen Talibán. (16 de agosto de 2023). Euronews. <https://es.euronews.com/video/2023/08/16/afghanistan-mujeres-afgnas-protestan-en-pakistan-en-el-aniversario-del-regimen-taliban>

Allen, J., & Felbab-Brown, V. (Setiembre de 2020). *The fate of women's rights in Afghanistan.* Brookings. <https://www.brookings.edu/articles/the-fate-of-womens-rights-in-afghanistan/>

Andonovski, S. (2010). *WHY GREAT POWERS INVADED AND FAILED IN AFGHANISTAN.* Defense Technical Information Center. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA521361.pdf>

Bateman, K. (25 de octubre de 2023). *A Shift Toward More Engagement with the Taliban?* United States Institute Of Peace. <https://www.usip.org/publications/2023/10/shift-toward-more-engagement-taliban>

Bermúdez Jiménez, D. (2015). *Metodología para análisis de coyuntura.* Escuela de Paz y Transformación de Conflictos de SERAPAZ.

Byrd, W. (2012). *Lessons from Afghanistan's History for the Current Transition and Beyond.* United States Institute of Peace. <https://www.usip.org/sites/default/files/SR314.pdf>

Calvillo, J. (2023). La situación de las mujeres tras el regreso talibán a Afganistán. *Anuario CEIPAZ*, (16), 125-140. https://www.researchgate.net/profile/Jose-Calvillo-Cisneros/publication/371540920_La_situacion_de_las_Mujeres_tras_el_regreso_Taliban_a_Afganistan_JoseMiguel_Calvillo/links/64899df27fcc811dcdce0027/La-situacion-de-las-Mujeres-tras-el-regreso-Taliban-a-Afga

Cidón, M. (11 de agosto de 2023). *10 restricciones impuestas a las mujeres en Afganistán bajo el régimen talibán.* Amnistía Internacional España. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/10-restricciones-impuestas-a-las-mujeres-en-afghanistan-bajo-el-regimen-taliban/>

Council on Foreign Relations (s.f). *The US War in Afghanistan.* <https://www.cfr.org/timeline/us-war-afghanistan>

Demurtas, A. (2019). Veinte años de la teoría de la securitización puntos fuertes y débiles de su operacionalización. *Universidad Nacional Abierta y a Distancia*1(1). <https://doi.org/10.22490/26655489.3470>

De Santos, J. (14 de agosto de 2022). Proliferan las escuelas clandestinas para chicas durante el Gobierno talibán en Afganistán. *Euronews.* <https://es.euronews.com/2022/08/14/proliferan-las-escuelas-clandestinas-para-chicas-durante-el-go>

[bierno-taliban-en-afganistan](#)

Domínguez Ávila, C. F. (2008). GUERRA Y PAZ EN AFGANISTÁN: UN ANÁLISIS DEL CONFLICTO AFGANO EN PERSPECTIVA (1978-2008). *Redalyc*, 43(1), 159-194. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=58611165007>

Duque, S. (2021). Afganistán, la eterna rebelde: un estado tribal dentro de un fenómeno geopolítico particular en el mundo actual. *Revista de Estudiantes de Ciencias Políticas*, 19 (20), 11-31.

Durán, M. (2022). *Crisis humanitaria en Afganistán a partir de la toma de Kabul por parte del Talibán* (Agosto de 2021 - Febrero de 2022) [Monografía final de grado, Universidad de la República]. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/36072/1/MG.%20Dur%c3%a1n%20Wildes%2c%20Marcelo.pdf>

En Perspectiva. (13 de agosto de 2021). *Afganistán: Analizamos la situación del régimen talibán con Susana Mangana y Gustavo Calvo* [Archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=ss3BzIWTWuI>

Fischer, S., & Stanzel, A. (22 de setiembre de 2021). *Afghanistan: The West Fails – a Win for China and Russia?* Stiftung Wissenschaft und Politik. <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2021C50/>

Gomà, D. (6 de setiembre de 2021). *Afganistán. Crónica de un fracaso anunciado*. Desperta Ferro Ediciones. <https://www.despertaferro-ediciones.com/2021/afganistan-cronica-de-un-fracaso-anunciado/>

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. (14 de diciembre de 2022). *Mil millones de dólares al año: el coste de excluir a las mujeres en Afganistán*. <https://unsdg.un.org/es/latest/stories/mil-millones-de-dolares-al-ano-el-coste-de-excluir-las-mujeres-en-afganistan>

Integrated Food Security Phase Classification [IPC] (2024). *Afghanistan: Acute Food Insecurity Situation for March - April 2024 and Projection for May - October 2024*. <https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/details-map/en/c/1157027/?iso3=AFG>

Khan, R. (31 de enero de 2023). *Deciphering Pakistan's Afghanistan Policy*. Research Society of International Law. <https://rsilpak.org/2023/deciphering-pakistans-afghanistan-policy/>

Limaye, Y. (1 de julio de 2023). Exclusiva de la BBC: dentro de la implacable guerra de los talibanes contra las drogas en Afganistán. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-65778608>

Limaye, Y. (15 de agosto de 2023). Five key moments in the crushing of Afghan women's rights. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-66461711>

Lirola, I. (2022). La misión de asistencia de las Naciones Unidas para Afganistán en el nuevo escenario de un gobierno de facto talibán. *Anuario español de Derecho Internacional*, 38, 215-252. <https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/66494/1/rhereder%2C%2005.pdf>

López, A. (21 de abril de 2023). El alto coste económico de excluir a las mujeres en Afganistán. *Atalayar*. <https://www.atalayar.com/articulo/economia-y-em-presas/el-alto-coste-economico-d-e-excluir-las-mujeres-en-afganistan/20230421130151182646.html>

Lozano, M. (27 de abril de 2023). El peor país del mundo para nacer mujer. *El País*. <https://elpais.com/opinion/2023-04-27/el-peor-pais-del-mundo-para-nacer-mujer.html>

Mangana, S. (19 de agosto de 2021). Afganistán: insensatez y cinismo. *El Observador*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/afganistan-insensatez-y-cinismo-202181823230>

Marx, C. (2003). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Madrid: Fundación Federico Engels. Mora, J. (2023). Afganistán: un conflicto interminable, una paz..., ¿imposible? *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 145-171.

Naciones Unidas (6 de noviembre de 2024). *Rise in Afghan opium cultivation reflects economic hardship, despite Taliban ban*. <https://news.un.org/en/story/2024/11/1156566>

Noorzai, R. (18 de octubre de 2023). Taliban Attendance at Beijing Forum Signals China's Policy of Engagement. *Voa News*. <https://www.voanews.com/a/taliban-attendance-at-beijing-forum-signals-china-s-policy-of-engagement/7316011.html>

Norwegian Refugee Council (13 de agosto de 2024). *Three years on: Afghans are paying the price for the world's neglect*. <https://www.nrc.no/news/2024/august/t/3-years-neglect-in-afghanistan/>

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (26 de septiembre de 2024). *Afghanistan: Humanitarian Update, August 2024*. <https://www.unocha.org/publications/report/afghanistan/afghanistan-humanitarian-update-august-2024>

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2023). *Humanitarian needs overview Afghanistan*. <https://www.unocha.org/afghanistan>

Pak Institute for Peace Studies. (2 de Mayo de 2023). *The emerging role of India in Afghanistan: Pakistan's concerns and policy response*. Pak Institute for Peace Studies. <https://www.pakpips.com/article/7602>

Prieto García, P. (2022). *La problemática actual con respecto a la securitización de la religión y el Estado Islámico en el panorama mundial desde las perspectiva de la Escuela de Copenhague*. [Tesis de grado, Universidad Pontificia Comillas]. <https://>

[repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/69162/TFG-Prieto% 20Garcia%2c%20Paula.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/69162/TFG-Prieto%20Garcia%2c%20Paula.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

¿Quiénes son los hazara, el pueblo perseguido por Estado Islámico y el Talibán? (29 de noviembre de 2015). BBC News. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151112_afganistan_pakistan_hazara_pueblo_rechazado_men

Quiénes son los hazara, la minoría chiita objeto de violentos ataques en Afganistán. (11 de mayo de 2021). BBC News. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57065251#:~:text=Su%20n%C3%BAmero%20exacto%20es%20incierto,%2C%20y%20en%20Mashad%2C%20Ir%C3%A1n.>

Reinares, F. (2021). *Afganistán: razones por las que el acceso al poder de los talibán incidirá sobre la amenaza yihadista en Europa Occidental.* Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/afganistan-razones-por-las-que-el-acceso-al-poder-de-los-taliban-incidira-sobre-la-amenaza-yihadista-en-europa-occidental/>

Rojas Ibáñez, G. (2017). *El papel de las tácticas irregulares en las guerras híbridas: la intervención en Afganistán por parte de Estados Unidos.* Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Relaciones Internacionales. <https://core.ac.uk/download/pdf/86437943.pdf>

Ruíz, J. (2022). La caída de Kabul (y IV). ¿Y ahora qué? El oscuro horizonte económico de Afganistán. *Instituto Español de Estudios Estratégicos.* https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEE016_2022_JAVRUI_Economico.pdf

Seraj, M. (26 de enero de 2022). *Declaración pronunciada por la Sra. Mahbouba Seraj Informe del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Afganistán.* [Discurso].

Shweta, D. (27 de enero de 2022). Reimagining Afghanistan: Geostrategic Engagement with Major Powers. *Air University.* <https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/2913910/reimagining-afghanistan-geostrategic-engagement-with-major-powers/>

Sial, S. (2013). *Pakistan's role and strategic priorities in Afghanistan since 1980.* ETH Zurich. <https://www.files.ethz.ch/isn/165432/9bc5b02e91c5a9b8ba49a5c46dbfd41a.pdf>

Suleymanov, R. (19 de setiembre de 2023). Russia's Growing Ties With Afghanistan Are More Symbolism Than Substance. *Carnegie Endowment For International Peace.* <https://carnegieendowment.org/politika/90584>

Waqas Waheed, A. (22 de noviembre de 2022). *Pakistan's troubled ties with the Taliban.* East Asia Forum. <https://www.eastasiaforum.org/2022/11/22/pakistans-troubled-ties-with-the-taliban/>

ZHOU, J., SU, F., & YUAN, J. (2022). Treading lightly: China's footprint in a Taliban led

Afghanistan. *SIPRI Insights on Peace and Security*. https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-11/sipriinsights_2208_china_and_afghanistan_2.pdf



María Valentina Costa Scarppe

Lic. en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República (UDELAR)
Correo electrónico: vaalecosta1@gmail.com



María Emilia Costa Scarppe

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales.
Facultad de Derecho, Universidad de la República Oriental del Uruguay (UDELAR).
Correo electrónico: maria.scarppe@gmail.com



Matías Danzi Gaibisso

Lic. en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República (UDELAR)

Correo electrónico: matiasdanzi@gmail.com



Santiago Ramos

Lic. en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República (UDELAR)

Correo electrónico: ramosdeleonsantiago@gmail.com

¿QUIÉN DEFIENDE LOS PRINCIPIOS COMERCIALES DEL ORDEN LIBERAL INTERNACIONAL? EL CASO DE ESTADOS UNIDOS CONTRA CHINA DESDE 2018^{1 2}

Renzo Burotto Pinochet

Abstract

This paper discusses the trade war of the United States against China to criticize the alleged rationality in the decision-making process of foreign policy. Assuming rationality as the search for maximum profit at minimum cost, some of the American arguments exposed at the World Trade Organization and the measures imposed outside of it against China are described, and a conclusion is drawn proposing that these have taken its toll on America's trade but also on its international legitimacy and credibility.

Key words: United States, China, Foreign Policy, Trade War, Liberal International Order, World Trade Organization.

Resumo

Este trabalho utiliza o caso da guerra comercial dos Estados Unidos contra a China para criticar o pressuposto da racionalidade no processo de tomada de decisões em política externa. Considerando a racionalidade como a busca pela maximização dos ganhos ao menor custo possível, são apresentados alguns dos argumentos norte-americanos na Organização Mundial do Comércio, bem como as medidas impostas fora dela contra a China, para concluir que tais ações implicaram um alto custo para os EUA, tanto em termos comerciais quanto de legitimidade e credibilidade internacional.

Palavras-chave: Estados Unidos, China, Política Externa, Guerra Comercial, Ordem Liberal Internacional, Organização Mundial do Comércio.

¹ (un asterisco) Artículo de reflexión. Recibido: 22/ 03/2024; Aceptado: 15/04/2024

²(dos asteriscos) Este es un artículo de reflexión preparado para la asignatura Análisis de Política Exterior I, impartida por la Dra. Megan Ryburn, durante el semestre Primavera 2023 del programa de Magíster en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

¿QUIÉN DEFIENDE LOS PRINCIPIOS COMERCIALES DEL ORDEN LIBERAL INTERNACIONAL? EL CASO DE ESTADOS UNIDOS CONTRA CHINA DESDE 2018

Resumen

Este trabajo emplea el caso de la guerra comercial de Estados Unidos contra China para criticar el supuesto de la racionalidad en el proceso de la toma de decisiones de política exterior. Tomando la racionalidad como la búsqueda de maximización de ganancias al menor costo posible, se exponen algunos de los argumentos norteamericanos en la Organización Mundial de Comercio y las medidas impuestas por fuera de ella contra China, para concluir que han tenido un alto costo para EE. UU., tanto en materia comercial como de legitimidad y credibilidad internacional.

Palabras clave: Estados Unidos, China, Política exterior, Guerra comercial, Orden liberal internacional, Organización Mundial de Comercio.

1- Introducción

El análisis de política exterior (FPE), como subdisciplina de las Relaciones Internacionales, es una útil “caja de herramientas” (Morin y Paquin, 2018) para entender las particularidades de las relaciones entre estados: por ejemplo cómo un grupo de dirigentes políticos gubernamentales se piensa a sí mismo y se inserta en la sociedad internacional para impulsar o defender sus intereses, o para buscar quiénes y cómo definen las prioridades de política exterior en nombre del Estado y el interés nacional (Morin y Paquin, 2018, p. 23). Ya sea para caracterizar a los distintos actores involucrados en el proceso de toma de decisiones y creación de política exterior, el FPE también puede ilustrar las motivaciones y cálculos que decantan en una u otra deci-

sión, o incluso la inacción, en la escena internacional (Putnam, 1988; Hudson y Day, 2020). Sin embargo, ha existido un largo debate sobre la posibilidad de que un Estado y los distintos actores se comporten y tomen decisiones de política exterior de manera, por una parte, completamente informada y, por otra, completamente racional (Alden y Amnon, 2016).

De esta forma, este trabajo adhiere a la consideración de varios factores que influyen en el proceso de toma de decisiones y en la ejecución de las políticas exteriores, como el contexto político nacional e internacional, la influencia de los actores involucrados, sus motivaciones e intereses, la división o unidad entre los poderes del Estado, el acceso a información incompleta o incluso distorsiona-

da, y a su vez la existencia de comportamientos que se puedan alejar de una tendencia racionalmente previsible. Por otro lado, adhiere a que el multilateralismo “promueve la existencia de reglas claras y disciplinas transparentes”, de manera que puedan participar todos los actores internacionales, especialmente los países de menor tamaño e incidencia en la política mundial (Aranda y Riquelme, 2011, p. 13)

Esto último cobra especial relevancia al considerar el rol de los recursos, y particularmente la capacidad de movilizarlos más allá de su simple posesión, lo cual es importante al momento de definir, ejecutar, y evaluar una política exterior (Escudé, 2014). Como los Estados Unidos, los países del Sur Global también desean defender soberanamente sus intereses en la arena internacional. Sin embargo, en la práctica, el primero tiene mayor poder, según la definición de Raymond Aron (Morin y Paquin, 2018, p. 27), es decir, una mayor posesión de recursos y capacidad para desplegar con ellos su política exterior, mientras que los segundos tienen una capacidad comparadamente reducida, además de una menor cantidad de recursos para desplegar, los que asimismo podrían verse reducidos ante conflictos geopolíticos por intereses divergentes de política exterior (Escudé, 2014).

Pese a ello, China, un país del Sur Global, ha aumentado exponencialmente su cantidad de recursos económicos y diplomáticos, como también el alcance de sus intereses a nivel global, y a su vez ha aumentado su capacidad de movilización de recursos a un nivel cada vez más homologable al de EE. UU.

Así, la existencia de un conflicto extendido por más de cinco años entre ambas potencias nos puede sugerir que sus capacidades de despliegue de recursos no son solamente superiores a la mayoría de los países del mundo, sino también son difíciles de excluirse mutuamente, esto es, que uno triunfe fácilmente sobre el otro.

Por otra parte, la persistencia de roces y malentendidos con China -pese a que de la actual administración demócrata de EE.UU. se esperaba un relajamiento o flexibilización de la notoriamente impredecible y disruptiva política exterior de la administración republicana de Donald Trump (Zhou, 2021, p. 286)- podría significar que el actual gobierno, y asimismo el Capitolio, no tengan intereses ni actitudes significativamente incompatibles y contrarias respecto de las observadas en la administración anterior hacia el gigante asiático (McBride, 2021). Es más, se ha debatido que el gobierno demócrata ha adoptado, respecto a China, una postura incluso más dura o hawkish que el gobierno republicano (Beckley, 2023). Por ello, este trabajo se centrará en la relación de Estados Unidos con China, desde la administración del presidente Trump hasta la actual administración del presidente Biden, para evaluar la existencia de cambios o continuidades en la política exterior respecto del gigante asiático.

El problema a tratar será: considerando que las políticas exteriores de los países surgen como resultado de diversas negociaciones y concesiones entre los actores involucrados en el proceso interno de toma de decisiones (Morin y Paquin, 2018, p. 26), y que en Was-

hington se ha observado un relativo consenso bipartidista respecto de una dura postura en contra de Beijing (Rosales, 2020, p. 15; Bacchus, Lester y Zhu, 2018, p. 2; Packard y Lincicome, 2023, p.2; Beckley, 2023), ¿qué efectos han tenido las medidas políticas y económicas implementadas por Estados Unidos en el marco de su rivalidad generalizada con China?

Se considerará que esta situación ha dejado de ser una simple guerra comercial o arancelaria, habiendo evolucionado hacia una rivalidad multisistémica, tecnológica, militar, naval, y geopolítica en general. Sin embargo, ello ha traído consecuencias internacionales que también afectan a las mismas partes, debido principalmente a la interdependencia económica de la globalización, y esto último es lo que este trabajo pretenderá desarrollar, especialmente para EE. UU. (Mcbride, 2021; Packard y Lincicome, 2023). Para ello, el objetivo general de este trabajo será abordar brevemente la rivalidad económica entre EE. UU. y China que se ha desarrollado en los últimos años. Los objetivos específicos serán: esbozar algunos de los principales argumentos de EE. UU. en la Organización Mundial de Comercio que lo llevaron a iniciar una guerra comercial con China; describir las medidas que EE. UU. ha tomado en el marco de la rivalidad; y por último evidenciar algunas de las principales consecuencias que dichas medidas han traído para EE. UU. y el comercio internacional.

Con ello, se pretenderá exponer que las presiones e intereses de diversos grupos de EE.UU. han perfilado una postura más confrontacional en la política exterior nortea-

mericana con respecto a China, lo que ha presionado además a otros países a adoptar posturas similares menos amistosas y más recelosas contra Beijing, tipo “us and them” entre héroes y villanos (Tuathail y Dalby, 1998), pese a que sus relaciones con el gigante asiático puedan representar una parte vital de sus economías, incluso de EE.UU. (Bacchus, Lester y Zhu, 2018). Por ello, finalmente, este trabajo cuestionará si nos encontramos entonces ante una política exterior verdaderamente racional de EE. UU., si su doctrina de contener a China mediante tensiones geopolíticas debilita y expone su propia economía y aliena a sus aliados de Occidente y Latinoamérica en la defensa del libre mercado, al imponer y desplegar disruptivas políticas proteccionistas contra un país del cual depende una gran parte de su comercio (Packard y Lincicome, 2023).

2. Antecedentes de la rivalidad

La rupturista e impredecible política exterior de la administración Trump (Rosales, 2020, p. 151; McBride, 2021) dio inicio en 2018 a una denominada guerra comercial, tras imponer unilateralmente aranceles a la importación de diversos productos chinos, como se verá más adelante. En julio de ese año, EE. UU. presentó en la Organización Mundial del Comercio (OMC) una comunicación titulada “El modelo económico de China que perturba el comercio” (OMC, 2018a), acusando a China de vulnerar “la base de políticas orientadas al mercado” (OMC, 2018a, p. 2) que asumió al ingresar a la OMC. Pese a que a lo largo de

todo el informe EE. UU. no propone soluciones, procede acusando a China que su fuerte control estatal de la economía y la arbitraria destinación de recursos solo permiten operar a las fuerzas del mercado “en la medida en que su actividad coincida con los objetivos de la política nacional económica e industrial” (OMC, 2018a, p. 2).

Más adelante, EE. UU. argumenta que las empresas estatales en China reciben condiciones más favorables que las privadas, además de la supuesta intención del Partido Comunista de intervenir en las empresas extranjeras (OMC, 2018a, p. 4), como también el control de los precios de la tierra, la mano de obra, la energía y el capital, distorsionando con ello la economía del país y del mundo. Llega incluso a acusar al Poder Judicial chino de obedecer únicamente a las órdenes del partido, y de dictar sentencias influidas por la corrupción y el proteccionismo (OMC, 2018a, p. 6). Finaliza concluyendo que todo ello ha creado en China un “mercado no-recíproco y protegido” (OMC, 2018a, p. 6) que vulnera sus obligaciones ante la OMC, afectando así a las economías de sus miembros debido a las subvenciones distorsionantes, al acceso limitado a los mercados chinos, a los supuestos tratos desiguales a empresas, la falta de transparencia, y la transferencia forzada de tecnología.

La respuesta china no se hizo esperar y en menos de una semana solicitó la circulación de su comunicación “China y la Organización Mundial del Comercio” (OMC, 2018b). En ella indica que, desde su ingreso a la OMC, China se ha definido como “una firme defensora

del libre comercio” (OMC, 2018b, p. 2), exponiendo que abrió sustantivamente sus mercados al comercio internacional, convirtiéndose con ello en una fuerza estabilizadora e impulsora de la economía internacional, de manera abierta, transparente, inclusiva y no discriminatoria, en regla con los principios de la OMC. Asimismo, defiende que ha reducido barreras no arancelarias y los costos de importación, ha facilitado el ingreso de capitales extranjeros otorgándoles trato nacional, y en general ha cumplido con sus compromisos comerciales. Argumenta con ello que sus aranceles consolidados del sector agrícola son inferiores a los de EE. UU., la Unión Europea y Japón.

Respecto a su sistema judicial, particularmente en materia de propiedad intelectual, indica que ha sido reformado mediante un modelo “basado en prácticas legislativas internacionales avanzadas”, cuyo régimen se ajustaría a sus intereses nacionales y a las normas OMC, elevando considerablemente las sanciones para los infractores (OMC, 2018b, pp. 4-5). Argumenta que sin esta reforma no habría sido posible la triplicación de solicitudes de patentes de invención por parte de extranjeros respecto de las del año 2001, cuando ingresó a la OMC, ni haber alcanzado éstas el 10% del total de los 1,4 millones de solicitudes del año 2017. Por último, China se identifica como un comprometido promotor y defensor del multilateralismo al participar de todas las instancias de la OMC, definiéndola como una organización que brinda previsibilidad y estabilidad al comercio internacional. En cambio, condena que un “determinado miembro de la OMC” (OMC, 2018b, p. 7), en clara alusión

a EE. UU., continúe obstruyendo el nombramiento de jueces del Órgano de Apelación -la instancia suprema del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC-, paralizando con ello la efectividad y propósito de dicho sistema.

3. Medidas en el marco de la rivalidad

El 16 de julio de 2018, mismo día de la publicación de su comunicación, fue la última vez que EE. UU. acudió al mecanismo de solución de controversias de la OMC como reclamante en contra de China, y el 3 de julio de 2019 su última vez como reclamante en general. Además, este último caso, en contra de India, fue resuelto en julio de 2023 mediante una solución mutuamente convenida por fuera de la institucionalidad de la OMC, sugiriendo una preferencia por los mecanismos bilaterales sobre los multilaterales, esta vez durante el gobierno de Biden (OMC, 2023). Esta tendencia comenzó notoriamente con el comportamiento de la administración Trump que privilegió las medidas unilaterales por fuera de los mecanismos establecidos como la OMC, y con interpretaciones flexibles de las normas internacionales en general (Rosales, 2020, p. 151; Bacchus, Lester y Zhu, 2018, p. 2). Además, dicha administración insistió en varias oportunidades que fue un error que los gobiernos de Bill Clinton y George W. Bush apoyaran el ingreso de China a la OMC (Zhou, 2021, p. 281; Levy y Hitch, 2018, p. 3; Bacchus, Lester y Zhu, 2018, p. 2). La Oficina del Representante Comercial del país norteamericano declaró en enero de 2018, a su vez, la ingenuidad de resolver las diferencias de EE. UU. con China

por medio de más demandas en la OMC, desestimando esta vía como un distractor que dificulta a los policymakers el abordaje de los serios desafíos que, a su juicio, representaban las supuestas políticas anti-mercado de China (Bacchus, Lester y Zhu, 2018, p. 2).

Con el propósito de contener a China como un inevitable rival, los policymakers y legisladores de EE. UU. han implementado unilateralmente, desde al menos 2018, una serie de aranceles, restricciones a las inversiones, controles a las exportaciones, y cuantiosos subsidios a su producción nacional, especialmente en la industria de semiconductores (Rosales, 2019, p. 102; Packard y Lincicome, 2023, p. 1), acusando a su vez que la OMC no está preparada para abordar el “problema chino” (Bacchus, Lester y Zhu, 2018, p. 2). Esto se tradujo en aranceles contra el acero, el cemento, el aluminio y contra 200 mil millones de dólares de importaciones desde China, aduciendo razones de seguridad nacional (McBride, 2021), y pese a contravenir con ello las normas de la OMC, la administración Biden sigue manteniendo estas medidas vigentes (Baschuk, 2023) y sumando otras como su emblemática CHIPS and Science Act de 2022, ley aprobada explícitamente para contener a China (The White House, 2022). Asimismo, la paralización del Órgano de Apelaciones de la OMC desde diciembre de 2019 tampoco ha sido revertida por el actual gobierno demócrata, pues se ha señalado que muchos power brokers norteamericanos consideran que obstruyéndolo es la única forma de impedir que el “activismo judicial” de la OMC detenga las sanciones y los aranceles unilaterales impuestos por Washington, especialmente

aquellos contra China (Baschuk, 2023).

Algunos de los objetivos que la administración Trump pretendía alcanzar con estas medidas era supuestamente reducir los saldos comerciales, promover la industria manufacturera nacional, y el reshoring de empleos para los trabajadores norteamericanos, acusando que el sistema que regía el comercio mundial atentaba contra estos elementos y, con ello, contra los intereses de EE. UU. (McBride, 2021). Al mismo tiempo, otro objetivo de la imposición de aranceles y medidas unilaterales sería forzar la apertura de los mercados chinos (Bacchus, Lester y Zhu, 2018, p. 1). Por su parte, Joe Biden, durante su campaña presidencial, criticó la visión negativa de Trump sobre la OMC y sobre el sistema mundial de comercio, argumentando que el aislacionismo era incompatible con el objetivo de mantener a Washington a la cabeza de las reglas internacionales en materia comercial (McBride, 2021). Sin embargo, Biden también advirtió que no eliminaría los aranceles impuestos por Trump, defendiendo que la Casa Blanca los necesitaba como una forma de apalancamiento en su relación con Beijing (McBride, 2021).

En enero de 2023 se conformó, por otra parte, la Comisión Selecta de la Cámara de Representantes de EE. UU. sobre el Partido Comunista de China, la cual discutió en su sesión inaugural la continuidad de la política de distensión con Beijing, pero insinuando que ya ha llegado a su fin, para dar paso a una nueva era de contención o “desacoplamiento selectivo” en materia económica y tecnológica (Beckley, 2023). No obstante, las diferencias

con China parecieran ser tratadas dentro de esta comisión -inusualmente unificada entre demócratas y republicanos- como una disputa que trasciende la economía y la tecnología, transformándose más bien en una batalla existencial entre dos visiones de sociedad, lo cual ha replicado el propio Biden como una “épica contienda” entre la democracia y la autocracia (Beckley, 2023).

4. Consecuencias de las medidas

Cuatro meses antes de la comunicación de EE. UU. en la OMC, el presidente Trump tuiteaba “[...] trade wars are good, and easy to win” (Franck, 2018; Heine, 2022, p. 199) en el contexto del saldo comercial con México, aunque corresponde a una lógica de la política comercial y exterior de esa administración que muy pronto permeará su relación con China (Rosales, 2020, pp. 151-152). Ya en noviembre de 2018 advertían algunos autores que existía una tendencia por demonizar a China y sus prácticas, incluso cuando otros países también las realizaban; sin embargo, argumentaron que las acusaciones con poco o ningún fundamento debilitaron paralelamente las preocupaciones legítimas y verdaderamente comprobables (Bacchus, Lester y Zhu, 2018, p. 9).

Por su parte, el actual gobierno de Biden ha mantenido una política económica dispersa y de línea dura para abordar el desafío de China, pero los aranceles, restricciones, controles y subsidios impuestos no han logrado cambiar el comportamiento de China, mientras que sí

debilitaron la economía de EE. UU. y alienaron a sus aliados de Occidente en la defensa de políticas de libre mercado, al implementar medidas contrarias a estos principios (Packard y Lincicome, 2023, pp. 1-2; Rosales, 2020, pp. 149, 151; McBride, 2021; Heine, 2022, pp. 202, 205). Así, esta guerra comercial se convirtió rápidamente en la ronda más agresiva de proteccionismo unilateral y retaliativo de las últimas décadas, en un esfuerzo enormemente costoso por intentar cambiar radicalmente el supuesto mercantilismo y nacionalismo chino, lo cual, sin embargo, afirman autores, sólo ha logrado dañar la economía de EE. UU. y afectar su industria nacional, particularmente a los empleos (Packard y Lincicome, 2023, p. 6; Bacchus, Lester y Zhu, 2018, p. 10; McBride, 2021).

Al mismo tiempo, es la propia institucionalidad del comercio mundial en el orden liberal internacional la que se ve afectada cuando la instancia superior de su único sistema multilateral de solución de diferencias, como es el Órgano de Apelaciones de la OMC, se ve bloqueada en la manera que hemos expuesto. De este modo, miembros como EE. UU. han abusado del derecho de apelación ante este órgano deliberadamente inmovilizado, como una manera de atrasar e impedir la implementación de decisiones de la OMC cuando son adversas a sus intereses, erosionando con ello su reputación como un sistema efectivo y creíble (Zhou, 2021, p. 284). Dicho impasse ha incentivado, por su parte, el surgimiento de una serie de políticas comerciales cada vez más restrictivas y arbitrarias entre los miembros OMC, las cuales, a su vez, provocan retaliaciones que exacerban la situación y desin-

centivan para China la posibilidad de buscar una salida negociada a este conflicto utilizando la institucionalidad de la OMC (Bacchus, 2023; Bacchus, Lester y Zhu, 2018, p. 10).

En esta línea, los tomadores de decisiones norteamericanos han preferido invocar su legislación interna, como la Sección 301 del Trade Act de 1974, la cual permite a EE. UU. imponer aranceles a países que a su juicio violen acuerdos comerciales o incurran en actos “injustificables” o “irrazonables” que supuestamente afecten su comercio (Congressional Research Service, 2023; Heine, 2022, p. 199). Cabe destacar que esa Sección se empleaba con anterioridad para presentar casos ante el sistema de solución de diferencias de la OMC, pero desde el gobierno del presidente Trump se ha utilizado para imponer medidas unilaterales, aduciendo la debilidad e incapacidad de la OMC para resolver diferencias, cuando, paradójicamente, es el propio accionar de EE. UU. que la ha exacerbado. Sin embargo, aunque el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) se negociaba como una alternativa de estándares y reglas comerciales que fuesen incluso superiores a las ya vigentes en la OMC, una de las primeras medidas de la administración Trump fue salirse de las negociaciones y restarse de la firma del acuerdo, lo que Biden tampoco ha revertido (Bacchus, Lester y Zhu, 2018, p. 11).

Este “status quo fracasado” que critican Packard y Lincicome (2023, p. 1), esta “nueva fase de la globalización” que señala Rosales (2019), o esta mentalidad de “Guerra Fría” que acusa China sobre la Comisión Selecta y otras actitudes de EE. UU. (Beckley, 2023) se

ha desplegado principalmente por la postura confrontacional, agresiva, superficial y contraproducente de sus policymakers y legisladores, en vez de defender los incentivos a los mercados y a la competitividad (Packard y Lincicome, 2023, p. 2). Por otra parte, dicha actitud no pareciera tener mayor efecto en lograr un cambio en las prácticas comerciales de China, más allá de la puesta en marcha de una serie de retaliaciones, lo cual termina afectando a los propios estadounidenses (Bacchus, Lester y Zhu, 2018, p. 1).

En efecto, las contramedidas arancelarias chinas han apuntado mayoritariamente a los sectores agrarios de EE. UU., afectando especialmente a los Estados que obtienen importantes ingresos de las exportaciones agrícolas hacia China, y que al mismo tiempo son electoralmente cercanos a Trump. Asimismo, China rebajó los aranceles de la soja, carne de cerdo, el gas licuado y otros productos de terceros países, los cuales obtiene ahora de socios como Francia y Reino Unido, entre otros (Rosales, 2019, pp. 111-112). Cabe recordar que China representaba para EE. UU. el 60% de sus exportaciones de soja, como también su mayor mercado de automóviles, computadoras y teléfonos móviles, representando al mismo tiempo el mayor mercado para las exportaciones de la Unión Europea, Japón, Corea del Sur, Brasil y el G20 (Rosales, 2019, p. 110).

Asimismo, el interés de China por cerrar las brechas tecnológicas que mantiene con Occidente se ha visto acelerado por los aranceles unilaterales impuestos por EE. UU., considerando su potencial disruptivo para

las cadenas de suministro de componentes electrónicos como los semiconductores, convirtiendo así a esta búsqueda china por lograr la vanguardia tecnológica en una incómoda realidad para Washington y también para Europa (Rosales, 2019, p.98; Gaida et al., 2023).

Por otro lado, el hecho de privilegiar las negociaciones bilaterales en desmedro de los mecanismos comerciales multilaterales contribuye a dificultar las exportaciones y la comprensión de normativas no estandarizadas -como pretenden ofrecer las instancias colectivas consensuadas-, siendo por ello más difícil eliminar barreras no arancelarias y subsidios de manera bilateral (Levy y Hitch, 2018, p. 2).

5. Reflexiones finales

El caso revisado brevemente en este trabajo ha servido como un ejemplo para demostrar que, pese a la participación de diversos actores, las decisiones de política exterior no siempre se toman de manera absolutamente informada ni plenamente racional. Se observa que los gobiernos de Biden, Trump, e incluso antes de Trump, han invocado razones de seguridad nacional para tomar medidas de manera unilateral, por fuera del marco del sistema mundial de comercio del orden liberal internacional que el mismo EE. UU. enarboló desde su propia creación. China, por su parte, insiste en negar rotundamente las acusaciones, diciendo que ha cumplido de la mejor manera posible las obligaciones que ha aceptado voluntariamente, cubriendo incluso más exigencias que las estable-

cidas, aunque por supuesto reconociendo dificultades. Mientras tanto, EE. UU., quien impulsó vigorosamente la globalización liberal, la apertura comercial, la integración y la interdependencia económica -con lo cual se ha beneficiado considerablemente-, está optando por orientarse hacia una postura más confrontacional, aislacionista, desacoplada, bilateralista, “desarriesgada” y, en apariencia, menos dependiente de China.

Por ello, el hecho que este accionar unilateral y arbitrario de EE. UU. haya causado efectos contraproducentes a su propia economía -como también a la economía china por cierto- sugiere que no estamos ante una política exterior del todo racional, si lo pensamos en términos de maximización de ganancias al menor costo posible (Alden y Amnon, 2016, p. 20). Por su parte, la existencia de un relativo consenso bipartidista en EE. UU. por endurecer las medidas en contra de China, potencialmente exacerbando las consecuencias indeseables para EE.UU., contribuye a dudar aún más de la racionalidad de este particular policymaking. Asimismo, si el objetivo es forzar un cambio de conducta en China, aparentemente no ha dado resultados más allá de sus medidas retaliativas y la intensificación de la carrera por la vanguardia tecnológica. Mientras tanto, las agresivas conductas proteccionistas de EE. UU. han tensionado sus relaciones con sus aliados de Occidente y Latinoamérica, con quienes parecía adherir incondicionalmente a la defensa del libre mercado, la desregulación, la libre competencia económica y primordialmente la solución multilateralmente institucionalizada de las diferencias comerciales.

De esta manera, dichas medidas que el país tomó por sentirse amenazado por el desplazamiento que podría causarle una nueva potencia como China, causaron un daño a su propia economía, sin lograr frenar en absoluto su ascenso, y, en vez de afianzar su protagonismo internacional, ha decidido voluntaria o involuntariamente erosionar los principios del orden liberal internacional que diseñó a su imagen y semejanza desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, y en particular tras el fin de la Guerra Fría. Quedará por verse si esta situación continuará escalando y agravándose durante el próximo gobierno, aparentemente sin variar mucho para las relaciones con China que sea republicano o demócrata, en una de las elecciones más polarizadas que haya visto EE. UU. en su historia.

Referencias Bibliográficas

Alden, C. y Amnon, A. (2016). *Foreign Policy Analysis: New Approaches*. (2ª ed.). Routledge.

Aranda, G. y Riquelme, J. (2011). La política exterior de Chile desde 1990. Inserción internacional y prioridad regional. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 6(11), 11-41.

Bacchus, J., Lester, S. y Zhu, H. (2018). Disciplining China's Trade Practices at the WTO. *Cato Institute Policy Analysis*, (856), 1-33.

Baschuk, B. (30 de agosto de 2023). Paralysis at World Trade Arbitrator Sees Protectionism Take Hold. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2023-08-30/supply-chains-latest-paralysis-at-wto-appellate-body-hurts-global-trade>.

Beckley, M. (1 de marzo de 2023). A more hawkish China policy? 5 takeaways from House committee's inaugural hearing on confronting Beijing. *The Conversation*. <https://theconversation.com/a-more-hawkish-china-policy-5-takeaways-from-house-committees-inaugural-hearing-on-confronting-beijing-200953>

Congressional Research Service. (15 de junio de 2023). Section 301 of the Trade Act of 1974. *In Focus, CRS Reports*. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11346>.

Escudé, C. (2014). Realism in the Periphery. En Domínguez, J. y Covarrubias, A. (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 45-57). Routledge.

Franck, T. (2 de marzo de 2018). Trump doubles down: 'Trade wars are good, and easy to win'. *CNBC*. <https://www.cnn.com/2018/03/02/trump-trade-wars-are-good-and-easy-to-win.html>.

Gaida, J., Wong Leung, J., Robin, S. y Cave, D. (22 de septiembre de 2023). ASPI's Critical Technology Tracker – Sensors & Biotech Updates. *Australian Strategic Policy Institute*. <https://www.aspi.org.au/report/critical-technology-tracker>.

Heine, J. (2022). *Xi-na en el siglo del dragón. Lo que todos deben saber sobre China*. LOM Ediciones.

Hudson, V. y Day, B. (2020). *Foreign Policy Analysis*. (3ª ed.). Rowman and Littlefield.

Levy, P. y Hitch, A. (2018). *The Fate of the World Trade Organization in the Age of Trump*. The Chicago Council on Global Affairs.

McBride, J. (13 de enero de 2021). After Trump: What Will Biden Do on Trade? *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/in-brief/after-trump-what-will-biden-do>

[trade.](#)

Morin, J. y Paquin, J. (2018). *Foreign Policy Analysis: a Toolbox*. Palgrave Macmillan.

Organización Mundial del Comercio. (2018a). *El modelo económico de China que perturba el comercio. Comunicación de los Estados Unidos* (WT/GC/W/745) [Archivo PDF]. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/GC/W745.pdf&Open=True>.

Organización Mundial del Comercio. (2018b). *China y la Organización Mundial del Comercio. Comunicación de China* (WT/GC/W/749) [Archivo PDF]. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/GC/W749.pdf&Open=True>.

Organización Mundial del Comercio. (2023). DS585: India – Derechos adicionales sobre determinados productos procedentes de los Estados Unidos. *Organización Mundial del Comercio, Solución de Diferencias*. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds585_s.htm.

Packard, C. y Lincicome, S. (2023). Course Correction. Charting a More Effective Approach to U.S.-China Trade. *Cato Institute Policy Analysis*, (946), 1-17.

Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.

Rosales, O. (2019). El conflicto US-China: nueva fase de la globalización. *Estudios Internacionales*, 51(192), 97-126.

Rosales, O. (2020). *El Sueño Chino. Cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*. Siglo XXI.

The White House. (2022). FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China. *The White House, Briefing Room, Statements and Releases*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>.

Tuathail, G. y Dalby, S. (Eds.). (1998). *Rethinking Geopolitics*. Routledge.

Zhou, W. (2021). China and the Multilateral Trading System: Misunderstandings, Criticisms, and Options. En Golley, J., Jaivin, L. y Strange, S. (Eds.), *China Story Yearbook Crisis* (pp. 280-289). ANU Press.



Renzo Burotto Pinochet

Licenciado en Historia (Universidad de Chile) y estudiante de Magíster en Estudios Internacionales (Universidad de Chile).

Institución de adscripción: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

Grupo de investigación: Núcleo Milenio Impactos de China en Latinoamérica y el Caribe (ICLAC), Santiago de Chile.

Correo electrónico: rburotto@outlook.com

COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN SUR - SUR: EL CURIOSO CASO DE LA AGENCIA BRASILEÑO – ARGENTINA DE CONTABILIDAD Y CONTROL DE MATERIALES NUCLEARES¹

Bernardo Dall'Ongaro

Abstract

During the nineteen seventies, the bilateral relationship between Argentina and Brazil was known for its rivalry and competitive nature around regional leadership towards nuclear energy-related matters. Since the year 1985, after the return of democracy in both countries, their political leaders initiated a period of approach and collaboration with this field. This process of interstate cooperation was reinforced through the years, until it was institutionalized after the founding of the Brazilian-Argentine Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials (ABACC) and later participation in the international safeguards system. The present work analyzes and explains the bilateral cooperation process which enabled the creation of ABACC and its ability to endure in time, in light of a series of specific historic events and a single theoretical variant: the interstate trust.

Key words: Argentina, Brazil, nuclear cooperation, interstate trust.

Resumo

Durante a década de 1970, a relação bilateral entre Argentina e Brasil foi marcada pela rivalidade e pela competição pela liderança regional no campo nuclear. A partir de 1985, com o retorno da democracia em ambos os países, seus líderes políticos iniciaram um período de significativo reaproximamento e colaboração nessa área. Esse processo de cooperação interestatal foi se fortalecendo ano após ano, até culminar em sua institucionalização com a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a posterior adesão ao sistema internacional de salvaguardas. Este trabalho analisa e explica o processo de cooperação bilateral que deu origem à ABACC e sua capacidade de perdurar ao longo do tempo, à luz de uma série de eventos históricos específicos e de uma variável teórica em particular: a confiança interestatal.

Palavras-chave: Argentina, Brasil, cooperação nuclear, confiança interestatal.

^{1*} (un asterisco) Artículo de investigación. Recibido: 20/ 04/2024; Aceptado: 19/11/2024

COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN SUR - SUR: EL CURIOSO CASO DE LA AGENCIA BRASILEÑO – ARGENTINA DE CONTABILIDAD Y CONTROL DE MATERIALES NUCLEARES

Resumen

Durante la década de los años setenta, la relación bilateral entre la Argentina y Brasil estuvo caracterizada por la rivalidad y la competencia por el liderazgo regional en materia nuclear. A partir del año 1985, con el retorno de la democracia en ambos países, sus líderes políticos iniciaron un período de significativo acercamiento y colaboración en esta área. Dicho proceso de cooperación interestatal se refuerza año tras año, hasta arribar a su institucionalización con la creación de la Agencia Brasileño - Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) y posterior ingreso al sistema internacional de salvaguardias. El presente trabajo analiza y explica el proceso de cooperación bilateral que da lugar a la constitución de la ABACC y su capacidad para perdurar en el tiempo, a la luz de una serie de hechos históricos puntuales y una variable teórica en particular: la confianza interestatal.

Palabras clave: Argentina, Brasil, cooperación nuclear, confianza interestatal.

1- Introducción

La literatura sobre teoría de la cooperación internacional muestra que los Estados cooperan en torno a áreas de política internacional de diversa naturaleza. Dicha cooperación, y aún más su institucionalización, resulta menos factible y más conflictiva sobre áreas consideradas “sensibles”, que podrían comprometer la soberanía nacional y la integridad territorial de los Estados. Contrariamente a lo que se observa en la “baja política” (áreas de cooperación interestatal no sensibles), la cooperación exitosa en la “alta política” (áreas sensibles) suele frustrarse o perecer. De este modo, en áreas tales como la seguridad, el narcotráfico, la no proliferación nuclear, la defensa, la inteligencia y la gestión de recursos energéticos compartidos, la colaboración

interestatal y su institucionalización rara vez resultan exitosas. La cooperación internacional exitosa sobre este último tipo de sectores, en los que priman problemas de incertidumbre e información imperfecta, tiende a ser más conflictiva y excepcional a raíz del significativo costo que acarrearía para cada una de las partes cooperar si su contraparte defeciona (Mc Cormick et al, 1980).

Es aquí que la creación y puesta en funcionamiento de la Agencia Brasileño – Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) cobra especial relevancia empírica. La ABACC es el único organismo bilateral, con carácter supranacional, de control nuclear mutuo a nivel internacional. La Agencia, creada en el año 1991 bajo las administraciones gubernamentales de R. Alfonsín

y José Sarney, tiene la función de implementar el Sistema de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC). Ello implica verificar que los materiales nucleares presentes en las instalaciones nucleares de cada uno de los países que tengan fines exclusivamente pacíficos, con el objetivo de prevenir su desvío y reducir los riesgos de proliferación. Dicha verificación se implementa mediante un sistema de control cruzado, a partir del envío de inspectores brasileños a las instalaciones nucleares de la Argentina e inspectores argentinos a las instalaciones nucleares del Brasil. De este modo, la ABACC configura un intrusivo mecanismo de inspecciones recíprocas “in situ” del tipo “vecino vigila vecino”.

La ABACC ha tenido la capacidad de perdurar en el tiempo, desde su puesta en funcionamiento en el año 1992 hasta el presente. ¿Cómo la Argentina y Brasil han logrado sostener la cooperación institucionalizada sobre un área de tanto secreto y resguardo de la soberanía nacional como es la nuclear? La confianza interestatal sería la variable que subyace a la creación y sostenimiento de la ABACC. La Agencia perduraría en el tiempo producto de la construcción de confianza recíproca entre la Argentina y Brasil en sector nuclear, proceso que puede ser analizado en función de determinados hechos históricos propios de la historia de sus relaciones bilaterales. Son estos “momentos de inflexión” los que les habrían permitido a ambos países transitar de la competencia y la rivalidad a la cooperación e integración energética.

El trabajo se encuentra estructurado en tres secciones o apartados principales: En primer

lugar, la presente introducción, en la que se presenta el problema y se justifica la elección del caso de estudio. En segundo lugar, el desarrollo, en el que se exponen los lineamientos teóricos sobre construcción de confianza interestatal. Posteriormente, se problematiza y analiza el caso de la ABACC a partir de estos conceptos y herramientas teóricas.

Por último, se presentan reflexiones finales, en donde se exponen una serie de interrogantes y conclusiones resultantes de lo analizado en las secciones anteriores.

2. Desarrollo teórico

2.1. ¿Qué es y cómo se construye la confianza interestatal?

La respuesta tentativa que aquí se ofrece es que la presencia de confianza interestatal explicaría el éxito de la cooperación institucionalizada en el sector nuclear. Es por ello que se utiliza un marco teórico que integra las dos principales corrientes explicativas sobre construcción de confianza interestatal: los enfoques racionalistas y los enfoques sociales.

Definimos confianza interestatal desde una perspectiva teórica que converge los conceptos de obligación y riesgo. La cooperación interestatal no necesariamente implica presencia de confianza entre las partes. Los Estados pueden crear y mantener relaciones de cooperación sin confianza. Es por ello que aquí se sostiene que la cooperación interestatal basada en relaciones de confianza es un

tipo particular de cooperación, en la que los Estados se conceden mutuamente control en torno a áreas que afectan sus propios intereses estatales y perciben la obligación de cumplir con los compromisos asumidos.

Como consecuencia de ello, cada uno de ellos incrementa su propio grado de vulnerabilidad frente a la otra, y conforme a ello, el riesgo de sufrir efectos adversos si la contraparte desvía su conducta y defecciona. Es decir, la vulnerabilidad refiere a la posibilidad de sufrir pérdidas producto de la delegación de control hacia la contraparte (Hoffman et al, 2002).

La confianza interestatal se torna una posibilidad real en escenarios de riesgo e incertidumbre, en los que la información es imperfecta y las consecuencias de la conducta de cada parte podrían causarle un potencial daño a la otra a raíz de la explotación de sus vulnerabilidades. De este modo, al cederse mutuamente el control, cada uno de los Estados se convierte en una potencial amenaza para los intereses de la otra. Por lo tanto, la confianza implica un acto de toma de riesgo. Tornarse vulnerable frente a la contraparte es un acto de toma de riesgo. Cuando una de las partes accede a tomar este riesgo, dos procesos ocurren simultáneamente: si su contraparte escoge no explotar sus vulnerabilidades y cooperar, la confianza de la parte que tomó primero el riesgo respecto de la otra, se incrementa. Asimismo, quien tomó primero el riesgo se torna más confiable frente a su contraparte. La repetición de estos episodios llevaría al establecimiento de relaciones de confianza (Notter et al, 1995). Es precisamen-

te el riesgo lo que crea la oportunidad de confiar (Hoffman et al, 2002).

El temor que provoca el riesgo a ser engañado por la contraparte, incrementa en la medida en que lo hace la sensibilidad del área sobre la que se coopera. En este tipo de áreas, la defección proporciona ventajas significativas en términos comparativos a otro tipo de áreas. Esto explicaría la dificultad para encontrar casos de cooperación exitosa sobre áreas sensibles de política internacional, al crearse estructuras de incentivos que conducen a las partes a defeccionar (Ruzicka y Wheller et al, 2010).

2.1. a Aportes desde los enfoques racionalistas

Los enfoques racionalistas parten del supuesto de que los Estados son los principales actores del sistema internacional. Son entidades racionales, que persiguen su propio interés individual. De este modo, la confianza interestatal es entendida como el resultado de un cálculo racional, a raíz de una evaluación costo – beneficio que cada una de las partes realiza en el marco de un escenario de riesgo. Ante la vulnerabilidad crea el ceder capacidad de decisión a la contraparte sobre los intereses propios, una serie de escritos inscriptos en esta corriente teórica propone la implementación de políticas y procedimientos formales de monitoreo, vigilancia y control mutuo de la conducta. Ellas poseen distintos niveles de intrusividad y tienen por objetivo mitigar o reducir el riesgo sobre aquellas áreas en las que se existen vulnerabilidades potencialmente a ser explotadas por la contraparte. Es

de este modo como se propone la solución de los “problemas de información” que dificultan la cooperación.

Entre estas medidas de construcción de confianza (CBM, por sus siglas en inglés), se destacan el monitoreo de conductas, la evaluación de intenciones, la disuasión y el castigo ante incumplimientos frente a los compromisos asumidos. Esto se logra a partir de la puesta en funcionamiento de sistemas de verificación vía inspecciones, intercambios de información, comunicaciones a través de redes informáticas seguras, notificaciones previas, intercambios académicos, ejercicios simulados e investigaciones conjuntas y reglas formales (instituciones permanentes) que sancionen el incumplimiento y reduzcan el riesgo de defección (Lachowski, 2004; Berzins, 2004).

La verificación es una componente central en la corriente racionalista sobre CBM, que ofrece garantías de que lo declarado por las partes coincide con su conducta. Cada parte utiliza sus propias capacidades y recursos para reunir información de la contraparte y/o reunir y proveer información sobre sí mismo y sus actividades hacia la contraparte. Asimismo, los Estados pueden crear mecanismos de vigilancia “ex post”, que permitan castigar conductas que violen lo acordado. Estos mecanismos activos de vigilancia “ex ante” y “ex post”, son necesarios para examinar el ejercicio del poder discrecional que se crea cuando se delega control hacia la contraparte (Hoffman, 2002, p. 388-391; Berzins, 2004, p. 46-47).

En síntesis, la confianza como decisión estratégica emerge en situaciones en las que la incertidumbre respecto de las intenciones de la contraparte, es reducida vía mecanismos de vigilancia y control formales. Así, el riesgo es la variable que conecta la confianza con el control. La confianza incrementa cuando la incertidumbre que provoca el riesgo disminuye, y esto acontece cuando el control se activa.

2.1. b. Aportes desde los enfoques sociales

Los enfoques sociales también analizan la construcción de confianza interestatal como el resultado de un cálculo racional, pero poniendo el eje en las interacciones entre los Estados. Aquí las medidas de construcción de confianza tienen por objetivo el establecimiento, desarrollo y mantenimiento de relaciones fructíferas entre las partes, sin necesidad de recurrir a mecanismos formales de control y vigilancia de sus conductas (Berzins, 2004, p. 71; Bijlsma y Costa, 2007, p.399). Frente a la vulnerabilidad y el riesgo de comportamiento oportunista que crea el ceder capacidad de decisión sobre temáticas que afectan a los propios intereses nacionales, este enfoque propone la gestión de ello a partir de la creación y el fomento de principios, normas, reglas (instituciones), identidades y visiones compartidas y objetivos comunes (Keating y Ruzicka et al; 2014, p. 5).

El desarrollo de instancias de comunicación y el establecimiento de instituciones permanentes, en las que prime un comportamiento cooperativo y recíproco que estructure el

comportamiento de los Estados, son las principales medidas de construcción de confianza interestatal en este enfoque. El fomento del diálogo y la negociación, poseen aquí un rol central. Las instituciones en particular, poseen la capacidad de mitigar el temor que genera el riesgo de que la contraparte deficione, al fomentar la convergencia de objetivos y conductas entre sus miembros (Hoffman, 2007, p. 292-293; Berzins, 2004, p.72-75).

La construcción de confianza interestatal sería el resultado de la combinación de ambos enfoques, pudiendo predominar un tipo de estrategia por sobre otra. La implementación de ambas contribuiría a alcanzar la confianza requerida para la cooperación exitosa sobre áreas “sensibles”. A partir de este marco teórico integrado, se abordará el caso de la ABACC. La creación y perdurabilidad de la Agencia, dependería de la presencia de confianza entre la Argentina y Brasil en el sector nuclear.

3. Desarrollo empírico

El análisis empírico se estructura en tres períodos: 1985-1989, 1990-1994 y 1995-2005. El inicio y la finalización de cada uno de ellos representa un “punto de inflexión” en términos de confianza interestatal.

3.1. Período 1985 - 1989: Orígenes de la confianza interestatal

Este período se inscribe en las administracio-

nes gubernamentales de Raúl Alfonsín y José Sarney. A lo largo de los años setenta, las relaciones entre la Argentina y Brasil en el sector nuclear estuvieron caracterizadas por recelos y percepciones mutuas de amenaza respecto de los presuntos fines de sus programas nucleares, en el marco de una rivalidad y competencia por el liderazgo regional sobre dicha área (Milanese et al; 2007, p. 130).

El Acuerdo Tripartito (1979) y el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear (1980)²sientan las bases para el inicio de un proceso de distensión y gradual colaboración bilateral (Owens, 1995, p.39). Desde el año 1985, con el retorno de la democracia a ambos países, dicho proceso cooperativo se acelera producto del diseño e implementación de una serie de medidas de construcción de confianza recíproca (Brigagao y Fonrouge et al; 1999, p. 9).

3.1. a. Orígenes del control mutuo *Protocolo N° 11*

En el año 1986, se adoptó el *Acta para la Integración argentino-brasileña*. En el marco de dicho documento, la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y la Comisión Nacional de Energía Nuclear del Brasil (CNEN) acordaron la implementación del denominado *Protocolo N° 11 sobre información inmediata y asistencia recíproca en casos de accidentes nucleares y emergencias radiológicas*. El mismo tenía por objetivo incrementar el

² Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear. Sitio Oficial Infoleg. Disponible en http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/2005000_209999/206224/norma.htm

conocimiento mutuo en torno a eventuales escenarios de accidentes nucleares y/o radiológicos, a partir del intercambio de información, la asistencia técnica mutua, reuniones de trabajo compartidas y ejercicios simulados conjuntos. Las áreas específicas sobre las que se colaboró fueron: planeamiento ante emergencias nucleares, análisis de seguridad, protección radiológica, metrología de radiaciones ionizantes, normas de protección y seguridad nuclear, tratamiento de personas accidentadas por irradiación o contaminación, gestión y eliminación final de residuos radiactivos, garantía de calidad e inspecciones regulatorias, licenciamiento del personal de las instalaciones nucleares y radiactivas, entre otras (Carasales, 1995, p. 41).

“La idea era justamente reforzar (...) la construcción de confianza (...) fue un gesto que contribuyó todavía más a la consolidación del proceso de confianza que ya venía siendo construido” (Mallea, Spektor y Wheeler, 2012)

Ambos países se notificaron, previamente a su conocimiento público, secretos y avances tecnológicos significativos en lo que concierne al desarrollo de sus respectivos programas nucleares. Ninguna de las partes tenía garantías de lo que la contraparte realizaría con esta información, lo que resulta relevante en términos de confianza interestatal.

3. 1. b. Orígenes del entendimiento mutuo

Sarney en Pylcaniyeu, Alfonsín en Aramar

En el año 1987 Sarney es invitado, conjunta-

Notificaciones previas

En 1983, previo a su conocimiento público, la Argentina le había notificado a Brasil que alcanzó el dominio de la técnica de difusión gaseosa para enriquecer uranio natural. Recíprocamente, en el año 1987, Brasil le comunicó confidencialmente a la Argentina el dominio de esta misma técnica (Spektor, 2015, p. 12). Dicha notificación se realizó por dos medios: en primer lugar, a través de una carta escrita por J. Sarney hacia R. Alfonsín. En segundo lugar, enviando al diplomático brasileño Rubens Ricupero a la Argentina. Al respecto, Ricupero señala:

mente con una delegación de diplomáticos y técnicos nucleares brasileños, a conocer el complejo de enriquecimiento de uranio de la Argentina situado en Pilcaniyeu. La relevancia de este hecho histórico en términos de confianza interestatal, reside en dos elementos: por un lado, era la primera vez en la historia de las relaciones bilaterales que un presidente era invitado a conocer las instalaciones nucleares del otro país (no declaradas públicamente hasta ese momento) (Kutschesfahani, 2010, p. 121; Quintanar y Romegialli, 2007, p.3). Por otro lado, desde el punto de vista del riesgo y la vulnerabilidad, la Argentina estaba mostrando sus capacidades y secretos tecno-

lógicos en materia nuclear sin ningún tipo de reaseguro.

Recíprocamente, en el año 1987 Alfonsín es invitado, junto a una delegación diplomática y técnica argentina, a conocer las plantas de enriquecimiento de uranio en el Centro Experimental Aramar, a cargo del estamento militar del Brasil (Kutchesfani, 2010, p.123).

Apertura de canales bilaterales de comunicación.

En el año 1985 se crea el Grupo de Trabajo Conjunto sobre Política Nuclear (GTP)³, a cargo de los Ministerios de Relaciones Exteriores de la Argentina y Brasil. El GTP, integrado principalmente por técnicos de las agencias y empresas nucleares de ambos países, permitió incrementar el diálogo político y el intercambio de información bilateral. La estructura orgánica del GTP se estructuró en tres ejes: cooperación técnica, política exterior y cooperación legal. En el año 1988 el GTP adquiere un carácter permanente y se constituye en el Comité Permanente de Política Nuclear (CPPN)⁴, a cargo e integrado por los mismos actores que el GTP. Su carácter permanente residió en el establecimiento de un cronograma de encuentros fijos que se alternaban uno

en cada país, lo que consecuentemente incrementó la frecuencia del diálogo bilateral. Asimismo, es en el marco de los encuentros del CPPN que se acuerda una política exterior común respecto del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y emergen las negociaciones en torno al diseño e implementación de un sistema bilateral de salvaguardias.

Intereses mutuos y visiones compartidas

La literatura sobre cooperación nuclear argentino – brasileña, permite inferir que en este período la Argentina y Brasil tenían un interés en común: la defensa de su derecho a desarrollar tecnología nuclear propia, con el objetivo de profundizar el desarrollo de sus respectivos programas nucleares con fines pacíficos. Esto puede observarse en el Protocolo N° 17 sobre Cooperación Nuclear (1986)⁵ y en la Declaración de Viedma (1989)⁶.

Este interés común es el que lleva a desarrollar una visión compartida, de rechazo conjunto a firmar el TNP. El argumento sobre el que se sostenía el rechazo al TNP era su carácter “intrusivo” y “discriminatorio”, por ser un instrumento legal al servicio del status quo global que limitaba su derecho legítimo a desarrollar tecnología nuclear (Milanese et

³ Se crea mediante la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/sites/2/2016/10/1985-Declaracion-Conjunta-sobre-Politica-Nuclear-espanol-assinada.pdf>

⁴ El CPPN se creó a partir de la Declaración de Iperó. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/09/Declaracion-de-Iper%C3%B3-portugu%C3%AAs.pdf>

⁵ Protocolo N°17. Sitio Oficial de la ABACC. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/09/Protocolo-n%C2%BA-17-portugu%C3%AAs.pdf>

⁶ Declaración de Viedma. Sitio Oficial de la ABACC. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/09/Declaracion-de-Viedma-Declaracion-Conjunta-sobre-Politica-Nuclear-portugu%C3%AAs-assinada.pdf>

al; 2006, p. 137-140).

3. 2. Periodo 1990- 1994: Institucionalización de la confianza interestatal.

Este período se inscribe en el marco de las administraciones gubernamentales de C. Menem, F. Collor de Mello y F. Henrique Cardoso. Se observa un refuerzo de la confianza interestatal, tanto desde los enfoques racionalistas como desde los sociales.

3. 2 a. Institucionalización del control mutuo

Sistema de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares

La presión internacional vía sanciones económicas para que la Argentina y Brasil adhirieran al TNP, limitaba la expansión y diversificación de sus programas nucleares (Milanese, 2004, p. 16-17). En el marco de los encuentros del CPPN, ambos países comenzaron a negociar el diseño y la implementación de un sistema de salvaguardias bilaterales. Debían encontrar un mecanismo que otorgue garantías internacionales del uso pacífico de la energía, preservando su interés común de desarrollar tecnología nuclear propia.

En el año 1990 firmaron la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear⁷, que puso en marcha un intrusivo mecanismo de cons-

trucción de confianza: el *Sistema de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares* (SCCC). Este consistía en un sistema de verificaciones vía inspecciones recíprocas “in situ” sobre los materiales e instalaciones nucleares declaradas por los países. Ellos acordaron intercambiar listas de los materiales e instalaciones nucleares presentes en su territorio y llevar a cabo las primeras inspecciones. Se pretendía que el SCCC ofrezca garantías bilaterales e internacionales respecto de los fines pacíficos de sus programas nucleares, disminuyendo los presuntos riesgos de proliferación (Vicens, Iskin, Marzo y Gonzáles, 1997). La ABACC sería el organismo a cargo de la ejecución y administración del SCCC.

3. 2 b. Supranacionalidad nuclear en el Cono Sur

Creación de instituciones permanentes

La ABACC fue creada en el año 1991, a partir de la firma del *Acuerdo Bilateral para los Usos Exclusivamente Pacíficos de la Energía Nuclear*⁸. La Agencia es el único organismo bilateral, con carácter supranacional, de control nuclear mutuo a nivel internacional. El carácter supranacional de la Agencia sería un indicador de la presencia de confianza interestatal, en la medida en que los dos países delegan control y soberanía nacional a una tercera parte (la ABACC) para que tome decisiones en torno a áreas que afectan sus intereses estratégicos⁹.

⁷ Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Pol%C3%ADtica-Nuclear-Comum-portugu%C3%AAs.pdf>

⁸ Acuerdo Bilateral. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/wpcontent/uploads/sites/2/2020/05/Bilateral-Agreement.pdf>

⁹ Esto incluye el derecho a celebrar acuerdos con otros actores del sistema internacional.

El principal objetivo de la Agencia es ejecutar el SCCC, es decir, verificar que los materiales e instalaciones nucleares declaradas por ambos países posean fines exclusivamente pacíficos. Para ello se diseñó un sistema de inspecciones recíprocas (control cruzado) del tipo “vecino vigila vecino”, en el que técnicos argentinos son enviados a verificar las instalaciones nucleares del Brasil y técnicos brasileños a verificar las instalaciones nucleares de la Argentina. La ABACC institucionaliza el control mutuo y proporciona un marco legal a las medidas de construcción de confianza recíprocas implementadas hasta ese momento histórico. Este marco legal coordina la conducta de las partes, comprometiéndolas a utilizar la energía nuclear con fines pacíficos. Si una de las partes incumple el Acuerdo, la contraparte podría retirarse del mismo o recurrir al Sistema de Naciones Unidas. Esto es relevante desde el punto de vista de los enfoques racionalistas, ya que resulta un mecanismo de reaseguro ante incumplimiento o violación.

La Agencia posee dos órganos principales: la Comisión y la Secretaría. La Comisión es el de máxima jerarquía y se encuentra integrada por cuatro funcionarios, dos que representan a la Argentina (uno perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el otro a la Autoridad Regulatoria Nuclear –ARN-) y dos que representan a Brasil (uno al Itamaraty y otro perteneciente a la Comisión Nacional de Energía Nuclear –CNEN-). Sus principales

funciones son¹⁰: monitorear la implementación del SCCC, supervisar el funcionamiento de la Secretaría y seleccionar a sus funcionarios, elaborar una lista con los inspectores propuestos por cada país e informar las anomalías detectadas¹¹.

La Secretaría es el órgano ejecutor del SCCC. Las principales funciones de la Secretaría son¹²: implementar el SCCC y las directivas de la Comisión, designar e instruir a los inspectores que llevarán a cabo la verificación, recibir los reportes de los inspectores nucleares e informar a la Comisión ante la detección de anomalías. En caso de identificar anomalías, la Secretaría se lo notifica al Ministerio de Relaciones Exteriores del país en el que ha sido detectada, con el objetivo de que regule la situación (Milanese, 2011, p. 226).

Apertura de los canales de comunicación

El CPPN era el único canal formal de comunicación bilateral hasta el momento. Al interior del CPPN se dialogaba una multiplicidad de temáticas en torno a la cooperación nuclear entre ambos países, que a lo largo del tiempo fueron adquiriendo un mayor grado de sensibilidad. El CPPN comenzó diseñando una política exterior común e intercambiando información en materia de seguridad nuclear, hasta arribar al diseño y la implementación de un sistema de salvaguardias bilateral (SCCC) y la creación de la ABACC como órgano ejecutor (Kutchesfani, 2010, p. 129). Si bien

¹⁰ Véase Acuerdo Bilateral. Art. N° XI.

¹¹ Anomalía implica una inconsistencia entre lo declarado por el país y lo detectado en la verificación.

¹² Véase Acuerdo Bilateral. Art. N° XIII.

poseía un carácter permanente, la dinámica de funcionamiento del CPPN estaba discrecionalmente sujeta a la que le otorgaban la Cancillería argentina y el Itamaraty.

Con la creación y puesta en marcha de la ABACC se abre un nuevo canal de comunicación institucionalizado, en el que se dialoga únicamente sobre salvaguardias. La ABACC adquiere una dinámica de funcionamiento propia, que ya no dependería de la voluntad política de las partes. El área de Planeamiento y Evaluación es particularmente relevante en términos de comunicación bilateral, en tanto allí se discute lo que se encuentra en proceso de verificación, lo que se verificará próximamente y el tipo de inspección a llevarse a cabo.

Intereses comunes y visiones compartidas

Aquello que motiva la creación y puesta en marcha de la ABACC, es el interés mutuo en defender su legítimo derecho al desarrollo tecnológico propio. El principal síntoma de ello era el rechazo conjunto al tratado internacional. La ABACC proporcionaba un mecanismo a partir del cual ambos países podrían ingresar al sistema internacional de no proliferación nuclear por una vía alternativa al TNP (Suppo y Gaviao, 2020, p. 4-5). No obstante, persistía la preocupación internacional respecto de los presuntos fines de los programas nucleares de ambos países. Continuaba ejerciéndose una sistemática presión por

asociar el sistema bilateral de salvaguardias (ABACC) al internacional (OIEA), si la Argentina y Brasil pretendían profundizar el desarrollo de sus programas nucleares (Colombo, Guglielminotti y Vera, 2017, p. 14; Quintanar y Romegialli, 2007, p. 5).

Como resultado de ello, en la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear (1990) se acuerda iniciar negociaciones con el OIEA. En el año 1991, se firma el denominado Acuerdo Cuatripartito entre la Argentina, Brasil, la ABACC y el OIEA¹³. Dicho acuerdo facultaba al OIEA, en colaboración con la ABACC, a llevar a cabo sus propias inspecciones sobre los materiales y las instalaciones presentes en la Argentina y Brasil. De este modo, desde el año 1994 se pone en marcha un sistema de doble verificación a ser llevado a cabo conjuntamente por la ABACC y el OIEA, que reforzaba las garantías internacionales de los fines exclusivamente pacíficos de sus programas nucleares (Owens, 1995, p. 48-52).

3.3. Período 1995- 2005: consolidación de la confianza interestatal

3.3. a. Refuerzo del control mutuo

Salvaguardias nucleares integradas

En el año 1991 se firma Acuerdo Cuatripartito entre Argentina, Brasil, la ABACC y el OIEA, que integra las salvaguardias regionales a las internacionales. Dicho acuerdo facultaba al OIEA a llevar a cabo inspecciones “in situ”

¹³ Acuerdo Cuatripartito. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/sites/2/2026/10/Acordo-Quadripartite-inkl%C3%AAs.pdf>

complementarias a las de la ABACC. Desde su entrada en vigor en el año 1994, se pone en marcha un voraz sistema de doble verificación llevado a cabo conjuntamente por la ABACC y el OIEA sobre las instalaciones y materiales nucleares presentes en ambos países.

Ambos organismos poseían técnicas y enfoques de salvaguardias distintos, por lo que fue necesario negociar cómo se implementaría el Acuerdo. Este proceso derivó en que se logre la verificación conjunta y coordinada, cada organismo aplicando su metodología, evitando la duplicación innecesaria de tareas para arribar a conclusiones independientes (Owens, 1995, p. 48-53; Pellaud, 1997, p. 22). Para coordinar y monitorear conjuntamente estas actividades, se creó el Comité Liaison y su Subcomité Técnico, integrado por las cuatro partes del Acuerdo (Saavedra y Maceiras, 2004, p.162). Asimismo, el control se refuerza con la incorporación de un nuevo tipo de inspecciones: “no anunciadas”¹⁴. Ellas habilitan a los inspectores a arribar a las instalaciones nucleares de la Argentina y Brasil sin previo aviso.

Por último, en el año 1997 se aprobaron los “Lineamientos para la Coordinación de Actividades entre el OIEA y la ABACC”¹⁵, que ponen en marcha una serie de medidas de contención y la utilización de modernos equipos y sistemas de vigilancia compartidos por la ABACC y el OIEA. Esto complementaba las

inspecciones e incrementaba la efectividad del control.

Este sistema de doble control refuerza las garantías bilaterales e internacionales de los fines exclusivamente pacíficos de sus respectivos programas nucleares, por lo que la integración de la ABACC al sistema internacional de salvaguardias convierte a la Agencia en un mecanismo de construcción de confianza bilateral e internacional (Saavedra y Maceiras, 2004, p. 157).

3.3. b. Fomento del entendimiento bilateral

Canales bilaterales de comunicación

Durante este período, el CPPN y la ABACC continuaron oficiando como los principales canales de comunicación entre ambos países. Mientras que el CPPN era un canal para el diálogo político que coordinaba la relación bilateral en materia nuclear, la ABACC era el canal para dialogar estrictamente sobre salvaguardias (Lacovsky, 2012).

Dos momentos históricos en el marco de este período, permiten dar cuenta de la eficacia de la ABACC como vía de comunicación bilateral y entendimiento mutuo. En primer lugar, en los años 1995 y 1996 la Argentina ingresa al TNP, al Grupo de Suministradores Nucleares (NSG) y al Tratado de Tlatelolco¹⁶. Tras años

¹⁴ Declaración de la ABACC. 47° Conferencia General del OIEA. 2003. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/10/2003-Declara%C3%A7%C3%A3o-da-ABACC-na-47%C2%AA-Confer%C3%Aancia-Geral.pdf>

¹⁵ Acuerdo Cuatripartito. Ver Anexo.

¹⁶ Brasil ingresó al TNP en el año 1998.

de articulación y convergencia diplomática en defensa de un interés común, la Argentina se somete a los instrumentos de control del OIEA sin coordinar con Brasil. La adhesión unilateral de la Argentina a los instrumentos internacionales del régimen de no proliferación, generó tensiones diplomáticas con Brasil (Owens, 1995, p. 49). Entre los años 1995 y 1998 se observa un descenso en el nivel de “convergencia” bilateral en torno al TNP, reflejado en las votaciones de la Argentina y Brasil en la Asamblea General de las Naciones Unidas (Zaccato, 2016, p. 83-84). Frente a ello, la ABACC permitió sortear dichas tensiones bilaterales y su funcionamiento fue afectado.

En segundo lugar, la ABACC ofició como un instrumento que permitió sostener y profundizar la cooperación y confianza mutua al inicio de la administración gubernamental de “Lula” Da Silva. Mientras que la Argentina mantuvo una política exterior de compromiso con la no proliferación y no manifestó ambiciones nucleares, Brasil hizo hincapié en su derecho al desarrollo de tecnología nuclear y en su interés en profundizar su programa. A pesar de que esto despertó recelos en la Argentina y los Estados Unidos, la cooperación persistió¹⁷. La ABACC ha sido una herramienta eficaz para evitar que la colaboración nuclear se obstaculice a raíz de sus divergencias en materia de política exterior (Suppo y Gavião, 2020, p. 2-12; Carasales, 1995, p. 44).

Por último, como se detallará a continuación, durante este período la ABACC también ofre-

ció un espacio para la coordinación política en defensa del interés común de los dos países: su legítimo derecho a desarrollar tecnología nuclear propia, sin someterse a lo que serían los “nuevos” parámetros de controles externos del OIEA (Plum y Rollember de Resende, 2016).

Canales Intereses comunes y visiones compartidas

Como se mencionó anteriormente, hacia mediados de los años noventa se inicia un ciclo de relaciones de cooperación y construcción de confianza mutua bajo los parámetros del régimen internacional de no proliferación nuclear. El modelo de desarrollo nuclear “autónomo” propio de los años ochenta, es reemplazado por un modelo de controles externos (Quintanar y Romegialli, 2007, p. 5; Balbino, 2019, p. 46).

No obstante, hacia fines de los años noventa el OIEA consideró necesario reforzar el sistema internacional de salvaguardias. Para ello, en el año 1997 adoptó el *Modelo de Protocolo Adicional (PA)*. Por medio de este documento, los países habilitan al OIEA a llevar a cabo inspecciones no sólo sobre las instalaciones y materiales declarados, sino también inspecciones no anunciadas sobre lo presuntamente *no declarado*. Esto implicaba otorgarle al OIEA derechos a una mayor intrusión, permitiéndole acceso complementario a sitios no alcanzados por el TNP (Colombo, Guglielminotti y Vera et al, 2017).

¹⁷ Simón, R; “*Argentina temeu ambicao nuclear do Lula, diz wikileaks*”, Diario Estadão. Marzo 2012. Disponible en <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,argentina-temeu-ambicao-nuclear-de-lula-diz-wikileaks,852321>

Esto se convertiría en una nueva fuente de tensiones entre la Argentina y Brasil con los Estados Unidos, que los haría retornar el modelo de desarrollo nuclear “autónomo” (Vera y Colombo et al; 2014, p. 10). La presión internacional para que firmen el PA incrementó, principalmente sobre Brasil que en el año 2004 inauguró una planta de enriquecimiento de uranio en Resende y negó su inspección. Quienes profesaban la adhesión al PA, sostenían que había motivos para sospechar y preocuparse respecto de los fines de su programa nuclear (Quintanar y Romegialli et al; 2007, p. 6). A pesar de ello, ambos países se negaron conjuntamente a firmar el PA por considerarlo una herramienta de espionaje industrial que ponía en riesgo sus secretos tecnológicos (Colombo, Guglielminotti y Vera et al; 2017, p. 14-18). La sistemática defensa conjunta de este interés común permitió que, en el año 2011, el NSG reconozca el Acuerdo Cuatripartito como un criterio alternativo al PA¹⁸. Argentina y Brasil son los únicos miembros del NSG que hasta el presente no han adherido al PA (Colombo, Guglielminotti y Vera et al; 2017, p. 15).

Por otra parte, en el año 2005 el OIEA propuso la creación de bancos de uranio levemente enriquecido (ULE). Los bancos de ULE suministrarían este material en bajos porcentajes, para garantizar su uso con fines pacíficos. Esta propuesta fue rechazada conjuntamente por la Argentina y Brasil, quienes conside-

raron que era una iniciativa limitante para su desarrollo nuclear, destinada a ampliar las brechas tecnológicas de dominio de técnicas de enriquecimiento de uranio existentes a nivel global (Quintanar y Romegialli et al; 2007, p. 12). Así, reaparece el interés mutuo en defender su inalienable derecho a generar conocimiento científico para el desarrollo de tecnología nuclear propia, sin someterse por completo a los parámetros de control externo del régimen internacional¹⁹. Este constituye otro indicador del regreso al modelo de desarrollo nuclear autónomo, propio de la década de los años ochenta.

4. Conclusiones generales

Del análisis empírico realizado a lo largo de los tres períodos y a la luz de la variable teórica de interés, se desprenden las siguientes conclusiones e interrogantes:

La ABACC sería el resultado de un gradual proceso de construcción de confianza entre la Argentina y Brasil en el campo nuclear. Dicho proceso habría permitido transitar de la competencia y rivalidad hacia la institucionalización e integración energética a lo largo de los tres períodos: *construcción, institucionalización y consolidación* de la confianza interestatal.

La construcción de la confianza interestatal estaría apoyada en dos elementos principa-

¹⁸ La adhesión al PA es un requisito solicitado para todo aquel país que desee recibir instalaciones, equipo y tecnología de enriquecimiento de uranio.

¹⁹ Declaración Conjunta sobre Política Nuclear (2005). Sitio oficial de la ABACC. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/sites/2/2016/10/Declaracion%20conjunta%20sobre%20politica%20nuclear%20puerto%20iguazu%20ingles.pdf>

les, que se reforzaron y afianzaron año tras año en cada uno de estos períodos: por un lado, el control formal y la vigilancia recíproca, que encuentra su auge con las inspecciones “in situ” de la ABACC y el OIEA en el año 1994. Por otro lado, el establecimiento de reglas formales y canales de comunicación que fomenten el diálogo, permitan hallar intereses comunes y visiones compartidas. En el caso del proceso que da lugar a la creación de la ABACC, la defensa a desarrollar tecnología nuclear propia y el rechazo conjunto al TNP habrían facilitado la colaboración bilateral. El GTC y el CPPN fueron espacios institucionales funcionales a ello en el primer período.

La ABACC se asentaría sobre una base de confianza interestatal, en la medida en que los dos países le delegan soberanía nacional y poder decisonal sobre áreas que afectan sus propios intereses estatales, aceptando la vulnerabilidad y el riesgo que ello implica. En este sentido, la Agencia institucionaliza la confianza interestatal de la que es resultado. Es por ello que aquí se sostiene que la ABACC constituye un modelo de organismo del tipo “*Trust, but Verify*”, en el que la institucionalización del control mutuo reduce el riesgo y la vulnerabilidad que acarrea sostener la confianza interestatal. La ABACC institucionaliza las medidas de construcción de confianza interestatal implementadas durante el primer período histórico.

No obstante, la ABACC es simultáneamente aquí entendida como un mecanismo de construcción de confianza interestatal en sí misma. El intrusivo sistema de control vía inspecciones recíprocas “in situ” y los canales

de comunicación bilaterales que institucionaliza, la convertirían en un organismo que fomenta confianza recíproca. De este modo, la Agencia se constituye en un efectivo mecanismo para disipar cualquier fuente de desconfianza o resolver malinterpretaciones. La ABACC proporciona garantías a la comunidad internacional respecto de los fines exclusivamente pacíficos de los programas nucleares de los dos países, siendo al mismo tiempo un espacio para la defensa conjunta de intereses comunes. En el tercer período de consolidación, el rechazo al PA y a los bancos de ULE proporcionan un indicador de ello. La ABACC le permite a la Argentina y Brasil ingresar al sistema internacional de salvaguardias por un canal distinto al convencional, preservando al mismo tiempo el derecho de los dos países a desarrollar tecnología nuclear propia y garantizando la protección de sus secretos tecnológicos.

Es precisamente esta confianza interestatal, de la que la ABACC sería resultado y generadora, la que explicaría la perdurabilidad de su funcionamiento desde su puesta en marcha hasta el presente. Dos comentarios adicionales podrían resultar útiles para nutrir futuras investigaciones: en primer lugar, la presión internacional por parte del OIEA y de los Estados Unidos para que la Argentina y Brasil firmen el Acuerdo Cuatripartito y el TNP, lleva a repensar el peso de la teoría sobre el rol del hegemón internacional. *¿Hasta qué punto las asimetrías de poder en el sistema internacional habrían repercutido en el diseño de la política exterior de ambos países, llevándolos a la convergencia nuclear?* En segundo lugar, se infiere que la transición democrática ha-

bría propiciado la emergencia de un patrón de relaciones cooperativas. Por lo tanto: *¿Qué rol tuvo el retorno de la democracia a ambos países en el proceso de distensión y posterior cooperación nuclear?*

Referencias bibliográficas

Abouff, K. (1993); *“Trust but verify: the production of information in arms control treaties and other international agreements”*, Cornell International Law Journal, Vol. 26, N° 1.

Arena, P. (2009); *“Trust and Mistrust in International Relations”*, Journal of Conflict Studies, Vol. 29.

Axelrod, R. (1984); *“The Evolution of Cooperation”*, Basic Books, Inc. New York.

Baghrmian, M. Petherbridge, D. y Stout, R. (2020); *“Vulnerability and Trust: an introduction”*, International Journal of Philosophical Studies, Vol. 28, N°5.

Balbino, T. (2019); *“Cooperación nuclear argentino brasileña 1985-2015: un caso de cooperación sur-sur”*, revista Defensa Nacional N° 2.

Berzins, C. (2004); *“The puzzle of trust in international relations: Risk and relationship management in the Organisation for Security and Cooperation in Europe”*. PhD thesis, London School of Economics and Political Science, Reino Unido.

Bompadre, G. (2000); *“Cooperación Nuclear Argentina-Brasil. Evolución y Perspectivas”*, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Año 9, N° 18.

Brigagao, C. y Fonrouge, M. (1999); *“Argentina y Brasil: Modelo regional de confianza mutua”*, Revista Estudios Internacionales, Vol.32, N° 135, Chile.

Carasales, J. (1995); *“The Argentine-Brazilian nuclear reapprochement”*, The Non-Proliferation Review, Vol. 2.

Costa, A.C. Bijlsma – Frankema, K.M. (2005); *“Trust and control interrelatedness: new perspectives on the trust – control nexus in organizational relations”*, Group and Organization Management, Vol. 32.

Costa, A.C. Bijlsma – Frankema, K.M. (2007); *“Trust and control interrelatedness: new perspectives on the trust – control nexus in organizational relations”*, Group and Organization Management, Vol. 32.

Colombo, S; Guglielminotti, C. Vera, M. (2017); *“El desarrollo nuclear de Argentina y el régimen de no proliferación”*, Perfiles Latinoamericanos, FLACSO México, Vol.25, N° 49.

Das, T.K y Teng, B (1998); *“Between trust and control: developing confidence in partner cooperation in alliances”*, Academy of Management Review, Vol. 23.

Das, T.K. y Teng, B. (2004); *“Trust, control, risk in strategic alliances: an integrated fra-*

mework”, *Organization Studies*, Vol. 22, N° 2.

Das, T.K. y Teng, B. (2001); “*Trust, control, risk in strategic alliances: an integrated framework*”, *Organization Studies*, Vol. 22, N° 2.

Das, T.K. y Teng, B. (2004); “*The risk – based view of trust: a conceptual framework*”, *Journal of Business and Psychology*, Vol. 19, N° 1.

EEAG (2018); “*Building trust between suspicious minds*”, EEAG Report on the European Economy, CESifo, Munich.

Gambetta, D. (2000); “*Can we trust trust*”. En Gambetta, D; “*Trust: making and breaking cooperative relations*”, Electronic Edition, University of Oxford. Cap. 13.

Giraldo, J.F. (2020); “*Brasil nuclear: dos interpretaciones opuestas sobre la orientación de su programa atómico*”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol.6, N°2.

Guerreiro, R. (2010); Ramiro Saraiva Guerreiro (depoimento, 1985/1991), CPDOC y FGV, Rio de Janeiro.

Hardin, R. (1993); “*The Street-Level Epistemology of Trust*”, *Politics & Society*, Vol. 21.

Hibbs, M. (2010); “*Nuclear suppliers group and the IAEA Additional Protocol*”, Carnegie Endowment for International Peace.

Hirst, M. y Rico, C. (1992); “*Regional security perceptions in Latin America*”, en: Serie Documentos e informes de investigación, N° 129, FLACSO, Buenos Aires.

Hoffman, A. (2002); “*A Conceptualization of trust in International Relations*”, *European Journal of International Relations*. Vol. 8.

Hoffman, A. (2007); “*The Structural Causes of Trusting Relationships: Why Rivals Do Not Overcome Suspicion Step by Step*”, *Political Science Quarterly*, Vol.122.

Hukkala, C; Van de Wetering, C. y Vuorelma, J. (2019); “*Trust in International Relations: Rationalist, Constructivist, and Psychological Approaches*”, Routledge.

Ingolf, K. (2005); “*Confidence Building Measures in Europe during the Cold War; Possible Relevance for Asia today*”, Article for the Institute of American Studies, China Institutes of Contemporary International Relations, Beijing.

Januario, L; Valdivieso, C. y Alves Soares, S. (2020); “*La cooperación nuclear argentino – brasileña: reticencias brasileñas como limitadoras de una asociación estratégica ampliada*”; *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 6.

Jervis, R. (1982); “*Security regimes*”. *International Organization*, Vol. 36.

Keating, V.C. y Ruzicka, K. (2015); “*Going global: trust research and international rela-*

tions", *Journal of Trust Research*, Vol.5.

Keating, V. y Ruzicka, J. (2014); "*Trusting relationships in international politics: no need to hedge*", *Review of International Studies*, Vol. 40.

Kutchesfahani, S. (2010); "*Politics & the Bomb: Exploring the Role of Epistemic Communities in Nuclear Non-Proliferation Outcomes*", UCL Department of Political Science, Phd. Thesis.

Kydd, A. (2005); "*Trust and mistrust in international relations*", Princeton University Press.

Lachowski, Z (2004); "*Confidence- and Security-Building Measures in the New Europe*", SIPRI Research Report No. 18, Oxford University Press, Nueva York.

Lemarquand, D. (1986); "*Preconditions to Cooperation in Canada –United States Boundary Waters*", *Natural Resources Journal*, Vol. 26.

Lebow, R. (2013); "*The role of trust in international relations*", *Global Asia*.

Lipson, C. (1984); "*International Cooperation in Economic and Security Affairs*", Cambridge University Press, Vol. 37.

Luhmann, N. (2000); "*Familiarity, confidence, trust: problems and alternatives*". En Gambetta, D; "*Trust: making and breaking cooperative relations*", Electronic Edition, University of Oxford. Cap. 6.

Luhmann, N. (1988); "*Trust and Power*", John Wiley and Sons, New York.

Mallea, R; Spektor, M; Wheeler, N. (2012); "*Los orígenes de la cooperación nuclear una historia oral crítica entre Argentina y Brasil*", conferencia conjunta entre FGV, ICCS y el Woodrow Wilson International Center for Scholars, Rio de Janeiro.

Mc Cormick, JM. (1980) "*Intergovernmental Organizations and Cooperation Among Nations*", *International Studies Quarterly*, Vol. 24.

McGillivray, F. y Smith, A. (2000); "*Review of Trust and Cooperation through Agent-Specific Punishments*." *International Organization*, Vol. 54.

Milanese, J. (2007); "*A nuclear integration: constructing supranationality in the South American Southern Cone*", *Hiroshima Peace Science*, Vol. 29.

Milanese, J.P. (2006); "*La energía nuclear: Generador de confianza recíproca e integración entre Argentina y Brasil en los `80*", Centro de Investigación y Estudios de Sociología, Working Paper N° 10, Lisboa.

Milanese, J. (2011); "*Uso pacífico de la energía nuclear: en Argentina, Brasil y Eurotom cooperación e integración regional*", Ed. ICESI, Exploraciones, N°2.

Milanese, J. (2004); *“Supranacionalidad en el Cono Sur? Análisis de un caso inédito, ignorado y potencialmente paradigmático”*, I Encuentro Internacional de Investigadores de la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria, Buenos Aires.

Montez Carpes, M. (2006); *“A política nuclear brasileira no contexto das relações internacionais contemporâneas. Domínio tecnológico como estratégia de inserção internacional”*, Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Morrow, J. (1994); *“Modeling the Forms of International Cooperation: Distribution Versus Information”*, MIT Press, International Organization, Vol. 48.

Nozic, D. (2014); *“Trust, control and risk: The trust-control-risk relationship in strategic alliances”*, Master thesis, MSC BA – Organizational & Management Control University of Groningen.

Notter, J. (1995); *“Trust and Conflict Transformation”*, Institute of Multi-Track Diplomacy; Occasional Paper N° 5.

Owens, L. (1995); *“Confidence building in Latin America: Nuclear controls between Argentina and Brazil”*. En Junnola, J. y Krepon; M; *“Regional Confidence Building in 1995: South Asia, the Middle East, and Latin America”*, The Henry Stimson Center.

Palacios, E; Dos Santos, J; Oliveira, A; Alvin, C; (2003); *“The experience of ABACC after ten years applying safeguards”*, IAEA –SM-367/11/03.

Pellaud, B. (1997); *“Salvaguardias del OIEA: experiencias y retos”*, Boletín OIEA, Vol. 39/4.

Patti, C. (2012); *“Brazil and the nuclear issues in the years of the Luiz Inácio Lula da Silva government (2003-2010)”*, Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 53, N°2.

Plum, M. O. y Rollemberg de Resende, C.A (2016); *“The ABACC experience: continuity and credibility in the nuclear programs of Brazil and Argentina”*, The Non Proliferation Review, Vol. 23.

Pozzo, J. (2017); *“Una política inteligente: el des escalamiento nuclear entre Argentina-Brasil”*; Cuadernos de Marte, N° 12.

Quintanar, S. y Romegialli, M. (2007); *“Desarrollo nuclear, condicionantes externos y acuerdos nucleares bilaterales: el caso de Argentina y Brasil”*, I Jornadas del CENSUD, IRI, UNLP.

Redick, J. (1995); *“Nuclear Illusions: Argentina and Brasil”*, Ocassional Paper N° 25, The Henry L. Stimson Center, Washinton.

Ruzicka, J. y Wheeler, N (2010); *“The puzzle of trusting relationships in the Nuclear Non-proliferation Treaty”*, International Affairs, Vol.86.

Saavedra, A.D. y Maceiras, E. (2004); "1994 – 2004, ten years of total safeguards application", Conference: 46. Annual meeting of the Institute of Nuclear Material Management, Orlando.

Slevin, P. (2004); "Brazil Shielding Uranium Facility", The Washington Post. Disponible en <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2004/04/04/brazil-shielding-uranium-facility/4d1cc5d8-f43f-4ee5-9410-c4ed7528cc4d/>

Snijders, C. (1996); "Trust and Commitments", Thesis Publishers, Amsterdam.

Spektor, M. (2015); "The origins of nuclear cooperation between Brazil and Argentina", London School of Economics, Global South Unit, Working Paper No

Suppo y Gaviao. (2020); "The ambiguities of Brazil in the nuclear area and the Argentine "strategic patience (2002-2010)", Revista Histórica, Vol. 39.

Van De Wetering, C; Haukkala, H. y Vuorelma, J. (2018); "Trust in international relations: rationalist, constructivist, and psychological approaches", London, Routledge.

Vargas, E. (1997); "Átomos en la integración: La aproximación Brasil-Argentina en el campo nuclear y la construcción del MERCOSUR", Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 40, Brasilia.

Vera, N. y Colombo, S. (2014); "La política nuclear argentina y la cooperación estratégica con Brasil en el siglo XXI", CENEGRI, Vol. 11, N° 21.

Vicens, Iskin, Marzo y Gonzáles (1997); "Regional safeguards arrangements: the Argentina-Brazil experience", AEA-SM-346/113.

Waisman, V. (2010); "Argentina y Brasil: Percepciones y Posturas Actuales Frente al Régimen de No Proliferación Nuclear", Revista Política Hoje, Vol. 19, N° 2.

Zaccato, C. (2016); "Cooperación Puntuada: La evolución de la relación nuclear entre Argentina y Brasil (1946-1999) a la luz de la Teoría del Equilibrio Puntuado", Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Buenos Aires.



Bernardo Dall'Ongaro

Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador).

Magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés).

Especialista en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

Coordinador del Observatorio de Política Internacional del CEPI (Universidad de Buenos Aires).

Miembro del Comité de Asuntos Nucleares del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)

Correo electrónico: bernardodallongaro@gmail.com

EL FUTURO DEL SISTEMA INTERNACIONAL ¿MULTIPOLAR? O ¿TRIPOLAR?¹

Mateo de Jesús Audelín Mayo Gómez

Abstract

In recent years, the question has arisen: what is the future of the international system? In this regard, three hypotheses have been proposed. The first suggests a multipolar future, marked by the rise of regionalisms and the BRICS group. The second envisions a tripolar world, with China, Russia, and the United States as the main centers of power. The third points to the relative decline of the United States. This article analyzes the historical evolution of the international system, beginning with the Congress of Vienna, and outlines the main arguments of each hypothesis.

Keywords: international system, unipolar, tripolar, multipolar.

Resumo

Nos últimos anos, tem-se levantado a seguinte questão: qual é o futuro do sistema internacional? Nesse sentido, foram propostas três hipóteses. A primeira sugere um futuro multipolar, marcado pela ascensão dos regionalismos e do grupo BRICS. A segunda propõe um mundo tripolar, com China, Rússia e Estados Unidos como os principais centros de poder. A terceira aponta para o declínio relativo dos Estados Unidos. Este artigo analisa a evolução histórica do sistema internacional, a partir do Congresso de Viena, e apresenta os principais argumentos de cada hipótese.

Palavras-chave: sistema internacional, unipolar, tripolar, multipolar.

¹(un asterisco) Artículo de revisión. Recibido: 11/ 04/2024; Aceptado: 12/04/2024

EL FUTURO DEL SISTEMA INTERNACIONAL ¿MULTIPOLAR? O ¿TRIPOLAR?

Resumen

En los últimos años se ha planteado la pregunta ¿cuál es el futuro del sistema internacional? Al respecto se han planteado tres hipótesis. La primera, sugiere un futuro multipolar, con el auge de los regionalismos y el Grupo BRICS. La segunda, plantea un mundo tripolar, con China, Rusia y Estados Unidos como los principales centros de poder. La tercera, sugiere el declive relativo de los Estados Unidos. En este artículo se analiza la evolución histórica del sistema internacional, desde el Congreso de Viena, y se exponen los principales argumentos de cada hipótesis.

Palabras clave: sistema internacional, unipolar, tripolar, multipolar.

1- Introducción

¿Cuál es el futuro del sistema internacional? ¿un mundo bipolar?, ¿un mundo tripolar?, ¿un mundo multipolar? Estas son algunas de las preguntas más analizadas y debatidas en la disciplina de Relaciones Internacionales (RR. II.). En ocasiones, el estallido de fenómenos internacionales, como la Guerra en Ucrania de 2022, levanta sorpresas e indicios de que la estructura de poder mundial cambiará. No obstante, en otras situaciones se revela lo contrario, que la hegemonía estadounidense se mantendrá. Estos claroscuros evidencian la frase expresada por Antonio Gramsci: “el viejo mundo se muere y el nuevo tarda en aparecer”. Por un lado, parece que el viejo sistema internacional de la segunda posguerra está cambiando, y, por otro lado, no se observa con claridad el nuevo orden resultante.

Lo anterior, se ha debatido a raíz de grandes cambios y tendencias en las relaciones inter-

nacionales, tales como el ascenso pacífico de China y su “boom” económico, la supremacía militar de los misiles hipersónicos, el resurgimiento de Rusia como potencia, la Guerra en Ucrania de 2022, el supuesto declive de la hegemonía estadounidense, entre otros casos. Estos sucesos recientes generan más dudas que respuestas a la pregunta inicial. Sin embargo, existen como mínimo tres posturas al respecto: 1) el fin de la unipolaridad, 2) el mundo multipolar y 3) el mundo tripolar.

La primera postura sugiere un declive relativo de la hegemonía estadounidense y asume el fin de la “unipolaridad”, debido al debilitamiento de Estados Unidos en múltiples áreas. Por otro lado, la segunda postura plantea que el mundo se dirige a una estructura multipolar, con el auge de los regionalismos, como el Grupo Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS). Por último, la tercera postura propone un equilibrio de poder tripolar entre Rusia, China y Estados Unidos, denominado como

“estabilidad estratégica tripartita”.

En este artículo se debaten las tres posturas, con el objetivo de responder a la pregunta inicial. La hipótesis que guía esta investigación es que la Guerra de Ucrania representa un punto de quiebre del sistema internacional vigente y que a raíz de los acuerdos posguerra se vislumbra un mundo tripolar, encabezado por Rusia, Estados Unidos y China.

2. ¿Qué es el sistema internacional?

Existen muchas formas de referirse al *status quo* de las relaciones internacionales, en un determinado momento histórico. Algunas de ellas son: orden internacional, orden mundial, equilibrio de poder, estructura internacional, sistema internacional, etc. Todas ellas se utilizan para nombrar la manera en que se organizan los Estados, a partir de sus diferencias de poder en múltiples ámbitos.

El concepto de “sistema internacional” se inspira en la Teoría General de Sistemas, elaborada por Karl von Bertalanffy. Bertalanffy (1989) propone que un “sistema” se refiere a “un complejo de elementos interactuantes” (p. 56), o sea, una entidad ordenada por elementos específicos. En el caso del “sistema internacional”, los elementos específicos, o bien, unidades del sistema, son los Estados.

Los Estados no permanecen inertes, ni inmóviles, en el sistema, sino todo lo contrario, a partir de sus interacciones y relaciones se genera una “estructura” específica. En un siste-

ma, la estructura se refiere a la organización y jerarquía resultante de la dinámica entre las unidades. En palabras de Arnold y Osorio (1998), la estructura surge de “las interrelaciones más o menos estables entre las partes o componentes de un sistema, que pueden ser verificadas (identificadas) en un momento dado” (p. 44).

En el caso de las Relaciones Internacionales, Kenneth Waltz (1979) plantea que “las estructuras internacionales se definen en función de las unidades políticas primarias de una época, ya sean ciudades-estado, imperios o naciones. Las estructuras surgen de la coacción de los Estados” (p. 91). En palabras de David Sarquís (2018): “Hay de hecho un sistema internacional, conformado por la interacción entre todos ellos, fincado en una estructura, resultante del trato que se dan los Estados entre sí y condicionante del desempeño de cada uno de ellos sobre el escenario internacional” (p. 114).

A partir de lo anterior, se deduce que la estructura resultante no está dada, sino que es dinámica a lo largo del tiempo, y que según cambie la distribución de poder entre los Estados, se producirán efectos a nivel estructural. Ahora bien, los Estados influyen en diferente medida en la configuración de la estructura internacional. De hecho, Waltz (2001) argumenta que los Estados más influyentes y con mayor poder y capacidades son quienes constituyen los principales polos de poder (p. 114).

En otras palabras, los países más poderosos conforman un polo de poder y esta “polari-

dad” es importante para la configuración del sistema internacional, porque establece el tipo de estructura. Según la cantidad de polos, ésta puede ser unipolar, bipolar, tripolar, multipolar, etc.

A lo largo de la historia los polos de poder, y por ende, el sistema internacional, ha cambiado. Como se mencionó con anterioridad, estos cambios se producen a raíz de las dinámicas e interacciones de los Estados. De igual modo, si un Estado poderoso desaparece o se desintegra, esto incide a nivel sistémico, ya que ese polo de poder se fragmenta. Como fue el caso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el bloque comunista. En el siguiente apartado se explica más sobre cómo se producen los cambios en el sistema internacional.

3. ¿Cómo se producen los cambios en el sistema internacional?

La historia de la humanidad es la historia del conflicto y de los choques de poderes. En el caso de las Relaciones Internacionales, la principal expresión de conflicto es la guerra. Por lo general, los cambios de sistemas internacionales se han originado a raíz de conflictos armados y arreglos posguerra.

La frase “la historia la escriben los vencedores” sugiere que quien gana la guerra impone su versión de los hechos. No obstante, el bando ganador de una contienda armada no sólo escribe la historia, sino también reconstruye el mundo a partir de su visión, proyectos, va-

lores e intereses. Ikenberry (1996) denomina a esto como “acuerdos posguerra”, es decir, son convenciones constitucionales primitivas, en las cuales, algunos Estados intentan crear arreglos políticos durables y legítimos, luego de una contienda armada (p. 30).

Conviene recordar que el realismo estructural, o neorrealismo, sugiere que el sistema internacional se configura a partir de los grandes polos de poder. Este es el concepto de “polaridad”. Así que si durante una guerra cambian los polos de poder, o se alteran las relaciones entre ellos, entonces el sistema produce transformaciones. Esther Barbé opina en el mismo sentido, al sugerir que la estructura del sistema internacional es el resultado de la configuración del poder surgida de las relaciones entre los actores (Barbé, 1995, p. 97). Esto significa que el sistema cambia conforme evolucionan las alianzas y las capacidades de los grandes polos de poder.

En suma, los cambios en el sistema internacional surgen por medio de dos mecanismos: la guerra y los acuerdos. Además, existen otras dinámicas que influyen en la estructura internacional, tales como la creación de alianzas entre Estados, cambios en las diferencias de poder, la disolución de un bloque, la creación de un nuevo bloque, las carreras armamentísticas, etc.

Sin embargo, no solo basta con ganar la guerra e imponer una voluntad. De acuerdo con Ikenberry (1996), existen otros tres grandes retos en la reconstrucción de un orden posguerra: 1) redefinir los intereses luego de la victoria, 2) asegurar alianzas internas y exter-

nas y 3) construir legitimidad (p. 44).

Las guerras entre los Estados poderosos de una época específica generan cambios sistémicos. Para Robert Gilpin, los cambios sistémicos son “momentos en los que las reglas y las instituciones gobernantes son replanteadas” (Ikenberry, 1996, p. 44). Al respecto, Ikenberry (1996) reconoce tres grandes cambios sistémicos en la historia de las Relaciones Internacionales: 1) El Congreso de Viena, 2) la Primera Guerra Mundial y 2) la Segunda Guerra Mundial. En los siguientes apartados se explican los principales cambios de estas épocas y sus efectos en el sistema internacional, a fin de identificar las diferencias entre estos cambios de sistema y la situación del sistema internacional vigente.

4. Del Congreso de Viena a la Guerra Fría

En la Europa del siglo XIX había un temor compartido por los Estados de la época. Este era la dominación de Europa por parte de un solo Estado. Tan grande era este temor, que Inglaterra, dada su posición privilegiada de isla que la aislaba de las guerras continentales, fungía como pieza clave en el equilibrio de poder.

A inicios del siglo XIX, Napoleón encabezó una de las mayores unificaciones y reorganizaciones de Europa. Las conquistas del “*petit caporal*” extendieron las fronteras del Primer Imperio Francés, desde España hasta Prusia e Italia. Este cambio en el equilibrio de poder europeo, generó que los demás Estados se

movilizaran en contra del Imperio Francés. A esta etapa se le conocen como las “Guerras Napoleónicas”, o “Guerras de la Coalición”.

En total, hubo siete coaliciones para derrotar a Napoleón. La última, la séptima coalición se formó en 1815 entre Reino Unido, Prusia, Rusia, Austria, Suecia, Países Bajos y algunos estados alemanes (Neila, s/a). Al mando del Duque de Wellington, la coalición derrotó al ejército napoleónico en Waterloo en 1815, situación que marcó el punto de inflexión para la reestructuración del sistema internacional europeo.

Luego de la derrota de Napoleón, se celebró el Congreso de Viena en 1815, con la intención de “restaurar” el equilibrio de poder, previo a la *pax napoleónica* (Neila, s/a). El 1 de octubre de ese año se acordaron los principios del nuevo “concierto europeo”. Allí, las potencias vencedoras (Austria, Rusia, Gran Bretaña y Prusia) crearon los acuerdos de posguerra para la reconstrucción europea, con base en los siguientes principios: 1) equilibrio, 2) legitimidad y 3) intervención. El primer principio establecía que el equilibrio de poder garantizaría la paz de toda Europa. El segundo, planteaba que las dinastías monárquicas sustraídas de sus tronos por Napoleón debían ser las legítimas ocupantes de los tronos actuales. Finalmente, el último principio estableció que las grandes potencias podían intervenir en asuntos que pudieran afectar el equilibrio de poder (Neila, s/a, p. 70).

Los acuerdos posguerra de esta etapa se encuentran en el Acta Final del Congreso de Viena de 1815. Este orden internacional creó

un sistema estable en Europa, el cual se sostuvo hasta la Primera Guerra Mundial. Según Kissinger (2006, p. 49), este sistema fue eficaz porque las potencias ganadoras compartían algunos valores. En sus palabras: este orden internacional, que fue creado en nombre del equilibrio del poder más explícitamente que ninguno anterior o posterior, era el que menos dependía del poder para mantenerse. Y fue así, en parte, porque el equilibrio estaba tan bien planeado que sólo podía ser roto por un esfuerzo de magnitud excesiva. Pero la razón más importante fue que los países del continente europeo compartían una misma escala de valores. No sólo existía un equilibrio físico, sino también moral (Kissinger, 2006, p. 49).

Esto coincide con uno de los planteamientos de Ikenberry (1996), quien sugiere que si los vencedores comparten las virtudes normativas del nuevo orden, es mucho más fácil legitimar. Ahora bien, retomando las teorías anteriores, en este sistema internacional existía un gran polo de poder: la Francia Napoleónica. Sin embargo, esta fue derrotada por Reino Unido, en alianza con Prusia, Rusia, Austria, Suecia, Países Bajos y los estados alemanes. Entonces este bloque se alzó con la victoria y en consecuencia, pudo reordenar el mundo.

No obstante, las alianzas no son eternas y esto quedó demostrado con el estallido de la Primera Guerra Mundial. Eventualmente, Francia, Reino Unido y Rusia se unieron en la denominada “Triple Entente”, derivada del francés “Entente Cordiale”; un pacto de no agresión, que también reguló el expansionismo colonial. Por su parte, Alemania, Italia

y el Imperio-Austrohúngaro se unieron en la “Triple Alianza”. Como se puede observar, surgieron dos nuevos países: 1) Alemania de la unión de los estados alemanes, bajo el mando de Prusia y 2) Austria se unificó con Hungría para dar paso al Imperio-Austrohúngaro. Al cambiar los jugadores del concierto europeo, en consecuencia, cambió el juego, y a su vez, cambió el equilibrio de poder. Ahora, el sistema internacional europeo se mantenía con dos alianzas. Este sistema internacional se mantuvo hasta 1914, cuando un suceso crítico generó que todas esas alianzas entraran en guerra.

Con el asesinato del archiduque Francisco Fernando, heredero del Imperio Austrohúngaro, a manos de un nacionalista serbio, se puso en marcha una serie de movilizaciones militares que desembocaron en la Gran Guerra (Neila, s/a). Primero, Viena impuso un ultimátum a Serbia, el cual era prácticamente imposible de satisfacer, de modo que la guerra entre ambos países era cuestión de tiempo. Rusia movilizó tropas en favor de Serbia y, en consecuencia, Alemania movilizó las suyas. Francia, entró a la guerra en el bando de Rusia e Inglaterra le declaró la guerra a Alemania, luego de que esta última violara la neutralidad de Bélgica.

Esta guerra sepultó el sistema de equilibrio de poderes establecido anteriormente. Y luego de la intervención de Estados Unidos en el conflicto, se añadió un nuevo actor a este concierto. En palabras de José Luis Neila Hernández *et al*:

La incorporación de Estados Unidos a los esfuerzos de guerra aliados tendría, en cambio, decisivas consecuencias no solo en el transcurso de la guerra, sino también en la propia concepción del nuevo sistema internacional. Portadores de una noción renovadora y revolucionaria de las relaciones internacionales, fundada en el liberalismo, la democracia y el capitalismo, su propuesta, a diferencia de los postulados tradicionales de la diplomacia europea, planteaba una global e inédita refundación de los cimientos de la vida internacional. El idealismo y la escrupulosa moralidad de aquel proyecto, personificado en el presidente Woodrow Wilson, no pretendía, en opinión de Henry Kissinger, poner tan sólo fin a la guerra y restaurar el orden internacional, sino reformar todo el sistema de relaciones internacionales (S/a, p.165).

En suma, la incorporación de Estados Unidos a la contienda armada y a las negociaciones diplomáticas introdujo nuevos principios para la reconfiguración del sistema internacional. Su propuesta de reconstrucción se puede encontrar en los “Catorce puntos de Wilson”, los cuales proponían: 1) Diplomacia abierta y tratados públicos, 2) Libertad de navegación, 3) Eliminación de las barreras económicas, 4) Reducción de armamentos, 5) Derecho a la autodeterminación de los pueblos, 6) Evacuación del territorio ruso, 7) Restauración de Bélgica, 8) Liberación del territorio francés, 9) Reajuste de las fronteras italianas, 10) Desarrollo autónomo de los pueblos del Imperio Austrohúngaro, 11) Evacuación de Rumania, Serbia y Montenegro, 12) Soberanía de las regiones turcas del Imperio otomano, 13) Creación de un Estado polaco y 14) Formar una Sociedad de Naciones.

Varios de esos puntos se plasmaron en el Tratado de Versalles de 1919 e influyeron en la Conferencia de Paz de París. En este nuevo acuerdo posguerra se definieron los princi-

pios y mecanismos que reconstruían un nuevo sistema internacional (Neila, S/a, p. 173). No obstante, tuvieron un error que terminó desatando otra contienda armada. Este proceso de paz no incluyó una paz generosa para el bando derrotado, ya que a Alemania se le impusieron indemnizaciones tan excesivas que resultaba imposible pagarlas y terminó sumiendo al país en una crisis económica. De hecho, esto creó el terreno para que surgiera un nacionalismo exacerbado que desafiara el orden de Versalles. Una parte de las primeras acciones de Hitler fueron encaminadas a destruir el orden de Versalles, por ejemplo, con el rearme de Alemania.

En 1945, el orden establecido en Versalles colapsó con el inicio de la Segunda Guerra Mundial. En esa guerra los bandos fueron, por un lado, la Alemania Nazi, la Italia de Mussolini y el Japón Militar, por el otro lado, los aliados eran Francia, la Unión Soviética, Reino Unido y Estados Unidos. Esta guerra se resolvió en dos frentes, el militar y el diplomático. En el frente militar, las batallas de Stalingrado,

la contraofensiva soviética y el desembarco en Normandía, constituyeron los principales puntos de inflexión. Por su parte, las conferencias principales fueron Casablanca, El Cairo, Teherán, Yalta y Postdam. En particular, en Yalta 1945, los tres grandes (Roosevelt, Churchill y Stalin) definieron las bases del nuevo sistema internacional y los principios a velar, mismos que se ven reflejados en la Declaración de las Naciones Unidas de 1947.

A raíz de esto, se creó un nuevo sistema internacional. Ahora existían dos grandes superpotencias: Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). La cualidad de superpotencia la obtuvieron gracias al desarrollo de la bomba atómica. En este contexto, ambos países lideraban su propio proyecto político y económico, el cual procuraban exportar al resto del mundo.

La división del mundo en dos bloques se observó primero en la fragmentación de Berlín, ya que ambos ejércitos (el soviético y el estadounidense) quedaron posicionados en Alemania, al finalizar la guerra. Posteriormente, esta división se profundizó con la creación de alianzas militares y bloques económicos. De modo que ahora el sistema internacional tenía dos super líderes con ideologías y proyectos diferentes, y hasta cierto punto antagónicos.

A esta etapa se le conoce como la Guerra Fría. Este concepto se originó en 1946, por Herbert Bayard Swope, quien lo utilizó para referirse a la tensión entre Estados Unidos y la URSS (Neila, S/a, p. 224). Se le atribuye el adjetivo “fría”, porque nunca hubo una guerra directa

entre ambas superpotencias, ya que la Destrucción Mutua Asegurada (DMA) disuadía a ambos de enfrentarse en una “guerra caliente”. No obstante, sí hubo conflictos y enfrentamientos indirectos, el primero de ellos fue la Guerra de Corea. De hecho, en ese conflicto podría establecerse el punto de partida de la Guerra Fría, porque en esa guerra es donde se aplica por primera vez la doctrina de contención, propuesta por George F. Kennan en su famoso “telegrama largo”.

En julio de 1947, George Kennan publicó un artículo en la Revista Foreign Affairs, bajo el nombre anónimo “X”. El artículo titulado “Las fuentes de la conducta soviética” sugería que “en esas circunstancias es claro que el elemento principal de cualquier política de Estados Unidos hacia la Unión Soviética debe ser una política a largo plazo, paciente, pero firme y vigilante, de contención de las tendencias expansivas de Rusia” (X,1947). Este planteamiento inspiró la conocida “Doctrina Truman”.

Durante esta etapa el sistema internacional operaba bajo otra estructura y por ende, bajo otros principios. Incluso algunos analistas, como Edmundo Hernández-Vela Salgado (2022), consideran que en realidad existían dos órdenes en ese sistema internacional: uno virtual y uno real. Según este autor, el sistema internacional se componía de un orden internacional institucionalizado virtual en la Organización de las Naciones Unidas, es decir el orden creado bajo acuerdos jurídicos, y por otro lado, un orden superpuesto, originado por la dinámica de poder entre las dos grandes potencias y sus intereses.

Existe otro argumento respecto a este tipo de sistema internacional. Algunos analistas consideran que se trató de un sistema tripolar, por la creación del Movimiento de Países No Alineados, en la Conferencia de Bandung de 1955 (Neila, S/a, p. 252). No obstante, este bloque nunca constituyó un tercer proyecto, era más bien un “no proyecto”. Por lo que no se puede considerar que el mundo era tripartita en ese entonces, ya que solo existían dos proyectos.

Hasta aquí, se ha hecho un resumen de la evolución del sistema internacional. Conviene analizar estos cambios desde una perspectiva crítica. Si son los Estados poderosos los que definen el rumbo del mundo y sus guerras son las que cambian el sistema, entonces la historia de los cambios del sistema internacional es la historia de las luchas imperiales. No obstante, esto puede resultar un “reduccionismo geopolítico”, ya que no contempla otros factores como la influencia de las nuevas tecnologías, la evolución económica, el auge de diversas ideologías, etc. Otras perspectivas como el constructivismo plantearían que el sistema no solo ha cambiado por la fuerza, sino por la evolución de ideas, normas y valores. Asimismo, algunos enfoques poscoloniales agregarían la historia de la opresión y la resistencia de los pueblos no occidentales. Esto también evidencia que la carrera de Relaciones Internacionales cuenta con un sesgo eurocéntrico, estatocéntrico, occidental y que solo se enfoca en la lucha de los Estados poderosos.

En el siguiente apartado se proporcionan los últimos acontecimientos históricos neces-

rios para dilucidar la respuesta inicial de este ensayo.

5. Del fin de Guerra Fría al “momento unipolar”

Respecto al fin de la Guerra Fría, se pueden dilucidar dos tipos de final: uno formal y uno material. El final formal se encuentra en el Acta de Helsinki de 1975 y el final material, en la disolución de la URSS en 1991.

Durante la Guerra Fría, la característica principal fue la tensión latente entre ambas superpotencias, sin embargo, esta tensión se “calmó” con las negociaciones de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa, en donde Estados Unidos y la Unión Soviética llegaron a un acuerdo de convivencia, con base en los siguientes principios: igualdad soberana, abstención del uso de la fuerza, inviolabilidad de fronteras, arreglo pacífico de controversias, no intervención en asuntos internos, igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos, respeto a los derechos humanos, cooperación entre los Estados y cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas (Redacción, 2023).

Quizás este acuerdo no pueda considerarse un “acuerdo posguerra”, porque no surgió después de una contienda armada, sin embargo, sí fue una suerte de acuerdo jurídico que establece unos principios a seguir, de modo que es muy similar al concepto de “acuerdo posguerra” de Ikenberry, solo que con la diferencia de que no proviene de una contienda armada.

Por otro lado, el final material de la Guerra Fría se encuentra en la disolución del bloque soviético, ya que constituye la desaparición del sistema bipolar, al quedar únicamente un bloque: el capitalista. Según Rafael Poch-de-Feliu (2018), la URSS colapsó por tres grandes factores: 1) uno técnico-instrumental, 2) el degenerativo y 3) el espiritual.

Desde la perspectiva de este autor, el primer factor se explica por la intención de los presidentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia de “heredar” el poder de la URSS. En sus palabras “Tres hermanos, Rusia, Ucrania y Bielorrusia mataron a la madre para quedarse con la herencia. Y la herencia era un inmediato ascenso a un poder plenipotenciario: desde el subordinado estatuto de repúblicas de la URSS hasta el de Estados plenamente soberanos” (Poch-de-Feliu, 2018).

El segundo factor explica que la casta política soviética se había “degenerado”, alejándose del espíritu de la Revolución Bolchevique y anteponiendo sus intereses, por encima de los del espíritu comunista, llegando al grado de múltiples escándalos y redes de corrupción al interior del partido. Esto, sumado a una fuerte represión, cohesionada por el miedo y el uso de la fuerza, creó un caldo de cultivo perfecto para la “rebelión” contra sus dirigentes (Poch-de-Feliu, 2018).

Por último, el espíritu comunista de la lucha bolchevique, ilustrado en la unión de la hoz y el martillo, se fue corrompiendo con la corrupción de sus dirigentes posteriores. Esta disolución, o más bien, distanciamiento con los principios de la lucha original, generaron

una pérdida de legitimidad en sus dirigentes (Poch-de-Feliu, 2018).

Finalmente, el 25 de diciembre de 1991, Gorbachov dimitió como presidente de la URSS y disolvió la Unión (Neila, S/a, p. 328). De aquel gigantesco bloque comunista quedaron quince Estados soberanos independientes y ese “colapso” fue visto por Estados Unidos como “el triunfo del liberalismo”.

Al respecto, Putin considera que aunque EE. UU se declaró como vencedor, Rusia no se asume como “perdedora” (Subcomandante Marcos, 2023). Si bien, Estados Unidos se consideró como vencedor de la Guerra Fría, no se estableció un nuevo balance de poder, ni hubo un “acuerdo posguerra” para la potencia vencida, con base en los planteamientos de Ikenberry. En todo caso, si Rusia fue la potencia “derrotada”, Estados Unidos debía crear un nuevo equilibrio de poder y ofrecer a Rusia su reintegración al sistema internacional, en términos generosos. Pero esto no sucedió.

Desde esta perspectiva, la visión de Putin presenta un acierto: no hubo un enfrentamiento directo entre la URSS y Estados Unidos, por ende, no podríamos hablar de un “bando ganador”. Aunque en Estados Unidos muchos alabaron este suceso como el triunfo total del liberalismo (como Francis Fukuyama con el fin de la historia), en realidad no hubo contienda armada. Esta transición del mundo bipolar al mundo unipolar es única en la historia, porque el supuesto bloque vencedor, realmente no ganó una contienda, ni hubo acuerdo “posguerra” que definiera el futuro de las relaciones internacionales de aquel

momento. Simplemente implosionó un bloque de poder y esto generó que el otro bloque de poder se quedara como el único existente. [MM1]

Con la desintegración del bloque soviético, Estados Unidos quedó como el único superpoder. A este periodo se le suele denominar como “momento unipolar”. Esta época se caracteriza por la supremacía indiscutida de Estados Unidos, a nivel global, en donde no había poder económico, tecnológico o militar,

capaz de vencer o superar. No obstante, en las últimas décadas se habla de un supuesto declive estadounidense, a raíz de algunos cambios en el sistema internacional, tales como: el ascenso económico de China y la supremacía tecnológica de Rusia en el ámbito de los misiles hipersónicos.

Antes de revisar el supuesto declive de Estados Unidos, conviene hacer un resumen de los tipos de sistema internacional mencionados:

Tabla 1. Sistemas internacionales y características

Sistema internacional	Promotor o promotores	Tipo	Acuerdo jurídico	Época	Bando derrotado
Congreso de Viena	Gran Bretaña y Prusia	Multipolar / sistema de alianzas	Acta Final del Congreso de Viena	1815-1914	Imperio Napoleónico
Primera Guerra Mundial	Estados Unidos	Multipolar	Tratado de Versalles	1919-1939	Imperio Alemán, Imperio Austrohúngaro, Imperio Otomano
Segunda Guerra Mundial	Estados Unidos	Bipolar	Tratado de París	1945-1950	Alemania, Italia y Japón
Guerra Fría	Estados Unidos y la URSS	Bipolar	Acta de Helsinki	1950-1991	Ninguno, no hubo contienda armada. Solo se disolvió el bloque soviético.

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en la tabla, del Congreso de Viena al sistema de la segunda posguerra, observamos aplicable la tesis de Ikenberry. Sin embargo, a partir del sistema de la Guerra Fría, se observa una excepción a la regla, ya que hubo una transformación sin conflicto armado y por ende sin “acuerdo posguerra”. Esto plantea preguntas interesantes, por ejemplo ¿puede haber una transformación de sistema internacional sin una contienda armada?, ¿o necesariamente debe ocurrir una guerra entre los principales poderes para crear un nuevo sistema internacional? Desde mi perspectiva, el patrón general ha sido que los cambios se producen luego de las grandes contiendas, sin embargo, existe una excepción a la regla: el fin del mundo bipolar. Este no se produjo por una conflagración armada, sino por la desintegración y consecuente pérdida de poder de un bloque.

6. Sobre el declive "relativo" de Estados Unidos

“El imperio está en crisis”. Esta frase se suele observar en varios análisis geopolíticos, cada vez que Estados Unidos pierde parte de su cuota de poder en el mundo. Pero ¿realmente Estados Unidos está en decadencia? Más que tratarse de una respuesta dicotómica de si o no, a mi parecer, se trata de que EE. UU. ha perdido supremacía en algunos ámbitos, particularmente en dos: tecnológico y económico industrial.

De acuerdo con Alejandro Dabat y Paulo Leal (2019), en el sistema bipolar de la Guerra Fría, la supremacía tecnológica se expresaba en la

obtención de la bomba atómica. Sin embargo, en este contexto, la supremacía tecnológica se observa en la creación de armas de nueva generación, como los misiles hipersónicos, en los cuales Rusia va a la cabeza. Esta ventaja comparativa, supone que, en un enfrentamiento directo, Rusia tiene una ventaja tecnológica que EE. UU. aún no ha conseguido.

Asimismo, en tecnologías civiles y comerciales China le va sacando ventaja a Estados Unidos, en los rubros de inteligencia artificial, internet 5G, entre otras (Dabat y Leal, 2019). Estos cambios no constituyen un declive total de Estados Unidos, sino un declive “relativo” o más bien “parcial”, en estas áreas.

Efectivamente, EE. UU. ya no posee la superioridad tecnológica y militar que ostentaba en la Guerra Fría. Pero eso no significa que sea un imperio en decadencia, significa que hay otras grandes potencias desarrollando fuertes capacidades tecnológicas. Aquí es donde se vuelve complejo identificar el balance de poder, porque no se trata de una cuestión dicotómica de qué país es más poderoso que otro, sino de un análisis multifactorial y multidimensional, en el que un país puede tener ventajas sobre otro, en un ámbito, pero a su vez, estar en desventaja en otro ámbito.

Por ejemplo, en el ámbito económico-industrial, China ha experimentado un gran auge, de modo que Estados Unidos ya no es la única potencia industrial. De hecho, ambos compiten en sectores tecnológicos estratégicos como: microchips, semiconductores y teléfonos celulares. Esto supone una decadencia parcial también en este ámbito. Pero por otro

lado, Estados Unidos sigue siendo la principal potencia cultural que exporta películas, gracias a sus industrias culturales como Hollywood y Walt Disney. Incluso, los valores de su sistema: democracia y libertades, siguen permeando en muchos países.

En suma, sí, la hegemonía estadounidense está siendo disputada y en algunos casos desafiada, como la Guerra en Ucrania de 2022. Pero de ahí que eso constituye el fin de su hegemonía, aún hay una gran brecha. Por estas cuestiones resulta difícil emitir una conclusión certera sobre el tipo de sistema internacional futuro.

Pareciera más bien que nos encontramos en un “interregno”, en el cual, no termina el reinado de un hegemón y no se completa la asunción de otro hegemón. Como sugiere Andrés Ortega (citado en Esther Barbé, 1995): “no nos hallamos ante una transición en el sentido habitual del término, sino que, parafraseando a Ortega y Gasset, nos hallamos en un ‘interregno’ o ‘vacío entre dos organizaciones del mando histórico: la que fue y la que va a ser’” (p. 267).

Desde mi perspectiva, con el regreso de Trump al poder en Estados Unidos, ahora se perfila una nueva etapa del sistema internacional. Trump prometió en su campaña ponerle fin a la Guerra en Ucrania, a través de una negociación con Putin, la cual constituiría una “paz forzada” desde Estados Unidos, ya que no considera a Europa ni a Ucrania en la mesa de negociaciones. A raíz de esto, Trump ha perfilado un nuevo proyecto geopolítico para Estados Unidos, el cual no implica la

confrontación contra Rusia, sino lo contrario, un “replanteamiento” de la relación bilateral Rusia-Estados Unidos.

Este no es el único cambio trascendental, existe también un giro con la relación hacia Europa, en particular con la OTAN. Trump ha despotricado contra varios organismos internacionales y ha criticado que Europa debe hacer más con respecto a su seguridad. La reunión de líderes europeos el 2 de marzo en Londres, evidenció la preocupación de Europa, de ya no depender del paraguas estadounidense como escudo para su seguridad. La antigua alianza Europa-Estados Unidos, forjada a finales de la Segunda Guerra Mundial, parece estar tomando un rumbo diferente. Europa ahora se preocupa por crear medidas para su propia seguridad regional, sin depender de su antiguo aliado.

De concretarse este hecho, entonces estaríamos viendo un cambio en las alianzas. Y en consecuencia, la transición a un nuevo sistema internacional.

7. La tesis del mundo multipolar

Frente a la debacle del mundo “unipolar”, ha surgido la tesis del mundo multipolar, la cual plantea que el sistema internacional vigente transitará hacia un sistema con varios polos de poder regionales. Uno de los bloques que promueve la idea de la multipolaridad, es el grupo de países conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, conocido coloquialmente como “Grupo BRICS” por las iniciales

de sus integrantes. Este término fue acuñado en 2001 por Jim O'Neill, inicialmente, para referirse a las 4 economías emergentes de aquel entonces (ING, 2018)

En un inicio, este grupo no constituía un bloque institucional, simplemente, se utilizaba el nombre "BRICS" para referirse a este grupo de países con amplio potencial y crecimiento. En 2006, fue que los ministros de exteriores de los 4 países dialogaron por primera vez sobre una opción de cooperación institucionalizada y finalmente, en 2009 se consolidaron como bloque institucional (Padilla y Hernández, 2023, p. 433).

Durante la última reunión del Grupo BRICS, en Johannesburgo, se formalizó la ampliación del grupo a partir del próximo año. Con la integración de Argentina, Egipto, Etiopía, Arabia Saudita, Irán y Emiratos Árabes Unidos, el grupo ahora se conformará por once países, albergará el 46% de la población global, el 36% del PIB Global y el 40% de la producción global de gas y cerca del 80% de petróleo (Embajada Abierta, 2023).

Muchos países están interesados en unirse al grupo BRICS, hasta cierto punto, por una falta de otros grupos a los cuales unirse. Ya que hasta el momento los BRICS representan el único grupo con la capacidad y potencial para disputar y crear un mundo diferente al unipolar. No obstante, la multipolaridad aún dista de ser una realidad plausible, debido a las debilidades de las principales potencias del BRICS.

Por ejemplo, Brasil tiene como limitaciones el idioma, ya que es de los pocos países en Amé-

rica Latina que habla español, cuando mayormente en la región se habla español. Además, su influencia regional varía según quien ocupe la presidencia. Por otro lado, Rusia tiene limitaciones financieras y es una economía muy centrada en los energéticos. China, por su parte, cuenta con recursos financieros, pero adolece en el tema de los energéticos. La India, a pesar de ser un gigante territorial, tiene grandes problemas para el control de sus fronteras. Y Sudáfrica, no representa un liderazgo regional en África.

Desde mi perspectiva, el futuro del mundo no será multipolar, sino tripolar. No niego que los países anteriores tengan una gran capacidad de influencia, sin embargo, aún no están al nivel militar, ni económico de las grandes potencias. Si bien, podrían considerarse potencias medias o regionales, aún tienen desafíos que sortear. Por ende, considero que el siguiente sistema internacional será tripolar, configurado por los acuerdos diplomáticos que emanen del fin de la Guerra en Ucrania, entre Estados Unidos y Rusia, y la posterior inclusión de China. De hecho, Trump ha anunciado que se reuniría con Xi Jinping en junio de 2025, lo cual da ciertas luces de la posible inclusión de China en los acuerdos post-Ucrania.

8. La tesis del mundo tripolar

En la Estrategia de Seguridad Nacional de Biden de 2022, se pueden observar dos capítulos dedicados a sus principales rivales: China y Rusia. El apartado se titula "superar a China

y limitar a Rusia” (The White House, 2022). Allí EE. UU. reconoce la importancia de contener a Rusia y evitar perder ventajas frente a China. Este enfoque sugiere una doble política de contención: una hacia Rusia y una hacia China. A diferencia de la política de contención en la Guerra Fría, que solo era dirigida hacia un rival, aquí EE. UU. reconoce dos rivales.

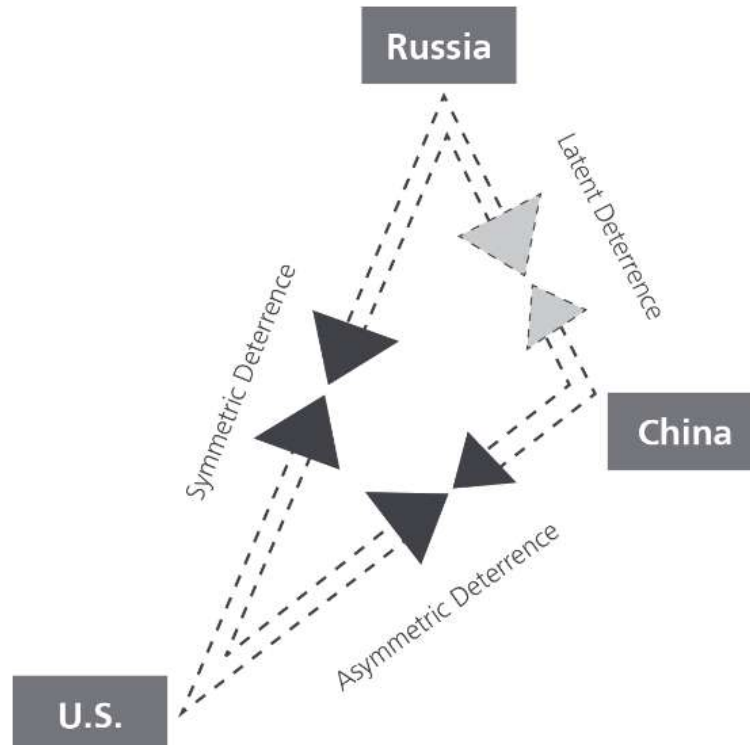
Al respecto, algunos autores como Alfredo Jalife (2012) sugieren que el mundo está viviendo una guerra “tripolar”, no expresada en términos de guerra convencional, sino como

una competencia entre Estados Unidos y China en los ámbitos tecnológicos y económicos, y una competencia política y económica con Rusia, en el terreno del petróleo y el gas.

Asimismo, Alexei Arbatov y Vladimir Dvorkin, sugieren que la característica principal de este sistema internacional es un triángulo estratégico conformado por Estados Unidos, China y Rusia, en el cual Estados Unidos plantea una política de doble disuasión, una disuasión simétrica hacia Rusia y una asimétrica hacia China. *Véase Imagen 1.*

Imagen 1. El Triángulo Estratégico.

Figure 1. The Strategic Triangle: Russia, the United States, and China



Fuente: Alexei Arbatov y Vladimir Dvorkin; *The Great Strategic Triangle*, Carnegie Moscow Center – Carnegie Endowment for International Peace, Moscow, 2013, p. 14. Disponible en URL: https://carnegieendowment.org/files/strategic_triangle.pdf

Este esquema ha sido denominado como “estabilidad estratégica tripartita”. En palabras de Jalife: “Se trata de una tripolaridad geoestratégica más que multipolaridad, sin una guerra de por medio” (Jalife, 2012). La gran diferencia de este esquema con otros sistemas internacionales es que no surge de una contienda armada directa. Ahora, los conflictos y enfrentamientos son más bien indirectos y multidimensionales, en rubros como la economía, la tecnología, el armamento, e incluso la ciencia, como evidenció la competencia de vacunas contra el COVID-19.

El problema con este enfoque es que es hasta cierto punto americano centrista, porque parte de la doble contención de EUA hacia los demás países. Por lo contrario, China y Rusia no constituyen un “proyecto propio alternativo” al sistema internacional. Simplemente, se han mostrado reacios y opositores a un “orden unipolar”. Y aunque en palabras y discursos expresan su oposición al orden unipolar y su preferencia por un orden multipolar, este sistema multipolar dista mucho de llegar a concretarse.

Algunos otros autores como Ikenberry, sugieren que se está transitando a un mundo de “tres mundos”: Este, Oeste y el Sur Global (Ikenberry, 2024). Estos tres mundos no serían bloques de poder, ni grupos de negociación, sino facciones globales informales en evolución. Tampoco podrían verse como entidades políticas fijas, sino mutables. Para este autor, China sería el otro polo de poder y el Sur Global se representaría como una fuerza colectiva del sistema internacional. En consecuencia, el mundo tendría tres visiones

distintas sobre el futuro de las relaciones internacionales. Por un lado, Estados Unidos en declive relativo, China en un ascenso pacífico y el Sur Global con una visión alternativa. Si bien este enfoque contempla la participación de otros países, erró al considerar al Sur Global como una facción unida, ya que inclusive en esa delimitación geográfica existen divisiones y países que se alinean en torno a otros bloques, por ejemplo, la Argentina de Milei se alineó hacia Estados Unidos.

Ikenberry considera que la Guerra en Ucrania es el punto de quiebre del sistema internacional. Aquí yo coincido, porque, aunque Estados Unidos no estaba peleando directamente con Rusia, sí había una guerra indirecta, ya que le suministraba armas y dinero a Ucrania. Ahora, al llegar Trump y comenzar un proceso de negociación con Rusia, para ponerle fin a esa guerra, entonces se empieza a configurar un nuevo acuerdo posguerra. Y siguiendo la lógica de Ikenberry, este sería el acuerdo posguerra que sentaría las bases del nuevo orden internacional. Desde mi perspectiva, de lograrse un acuerdo de paz entre Rusia y Estados Unidos, con respecto a la Guerra de Ucrania, se estaría gestando la semilla de un nuevo sistema internacional, en el cual Rusia recuperaría su antigua posición de bloque de poder, Estados Unidos frenaría su declive y eventualmente, se incluiría a China en la mesa de negociaciones.

9. Conclusiones

Las teorías de las Relaciones Internacionales sugieren diversas perspectivas sobre las

transformaciones globales. El neorrealismo indica que los cambios de alianzas generan equilibrios de poder, y en consecuencia crean polos de poder que configuran la estructura internacional. Los enfoques constructivistas plantean que son las ideas, valores e identidades lo que cambia el mundo. Los enfoques posmodernos consideran que esos enfoques excluyen las resistencias y las visiones de los grupos oprimidos. Y hasta cierto punto guardan razón, ya que, al analizar únicamente los actos de los poderosos, se pierde el enfoque de los demás actores de las relaciones internacionales.

Luego de analizar la evolución del sistema internacional, se observa que las transformaciones sistémicas se han originado a partir de los enfrentamientos de las grandes potencias de la época. No obstante, en la transición actual no ha habido un “arreglo jurídico”, o bien un “acuerdo posguerra” (por usar el término de Ikenberry), sobre el cual se establezca la base de un nuevo orden.

Por ejemplo, en la Primera Guerra Mundial sí hubo enfrentamientos directos y un arreglo jurídico (Tratado de Versalles), de igual modo en la Segunda Guerra Mundial hubo enfrentamientos y convenciones diplomáticas. Sin embargo, durante la Guerra Fría no hubo enfrentamientos directos entre las dos superpotencias, por ende, esto no derivó un “acuerdo posguerra” que asentara las bases del nuevo orden.

De modo que esta “transformación”, en realidad, es atípica a los patrones históricos, desde el Congreso de Viena. A mi modo de ver,

se trata de una transformación sin arreglos. Estamos viviendo una transición diferente, sin una guerra directa de por medio, sino por otros medios: competencia económica, comercial, tecnológica, militar, etc

La discusión sobre el futuro del sistema internacional se debate entre la persistencia del mundo unipolar, la emergencia de un orden multipolar o la posibilidad de un sistema tripolar. Sin embargo, el panorama actual parece más un “interregno” que precede a un cambio significativo en el sistema internacional.

Por un lado, Estados Unidos, aunque ya no mantenga la hegemonía absoluta en todas las esferas, sigue siendo una fuerza preponderante en la política global, especialmente en lo cultural y lo político. Por otro lado, el ascenso de nuevas potencias como Rusia y China, desafía el “orden unipolar”. El liderazgo en innovación tecnológica y el avance en sectores económicos estratégicos han diversificado el equilibrio de poder. Rusia, con sus avances en tecnología militar, y China, con su proyección económica global, han elevado el nivel de competencia internacional.

La tesis de un mundo multipolar se vislumbra por la consolidación de bloques regionales y la emergencia de nuevas potencias, aunque en los hechos materiales y en términos de capacidades, realmente falta mucho para la consolidación de un mundo multipolar. Además, la posible configuración tripolar con Estados Unidos, China y Rusia como polos de poder se presenta como una probabilidad considerable, aunque la complejidad de las

relaciones entre estos actores es un factor determinante.

Es esencial tener en cuenta que el cambio en el sistema internacional no necesariamente debe ser provocado por conflictos armados; los avances tecnológicos, las alianzas estratégicas y los cambios económicos desempeñan un papel crucial en la redefinición del panorama global. Nos encontramos en un periodo de transición, un espacio entre dos estructuras de poder, esperando definir el próximo sistema de las relaciones internacionales. Y la Guerra en Ucrania parece ser ese punto de quiebre, que perfile la situación para un nuevo acuerdo posguerra y en consecuencia, un nuevo sistema internacional; el cual, a mi parecer, será tripolar, entre Rusia, Estados Unidos y China.

Bibliografía

Alexei Arbatov y Vladimir Dvorkin (2013); *The Great Strategic Triangle*, Carnegie Moscow Center – Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en URL: https://carnegieendowment.org/files/strategic_triangle.pdf [Consulta: 18 de abril 2024]

Barbé, E (1995); *Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnós, Madrid.

Bertalanffy, L. (1989); *Teoría General de los Sistemas*, Fondo de Cultura Económica.

Dabat A. y Leal P. (2019); “Ascenso y declive de Estados Unidos en la hegemonía mundial”, en *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 50, núm 199, pp. 87-114.

EmbajadaAbierta (2024); EL NUEVO BRICS: TODO LO QUE HAY QUE SABER, EmbajadaAbierta.Org, [En línea] Disponible en URL: <https://www.embajadaabierta.org/post/el-nuevo-brics-todo-lo-que-hay-que-saber> [Consulta: 18 de abril 2024]

Hernández-Vela, E. (2022); *Enciclopedia de Relaciones Internacionales*. Editorial Porrúa, México.

Ikenberry, J. (1996); “La estructuración del orden en las relaciones internacionales: perspectivas teóricas, históricas y comparativas”; en *Regionalismo y poder en América Latina: los límites del neorrealismo* (pp. 29-55). Editorial Porrúa.

Ikenberry, G. J. (2024). Three worlds: The West, East, and South and the competition to shape global order. *International Affairs*, 100(1), 121–138. <https://doi.org/10.1093/ia/iad284>

ING (2018), “¿Qué son los mercados emergentes, qué características presentan y cómo puedes invertir en ellos?”, ING, [En línea] Disponible en URL: <https://www.ing.es/ennaranja/invertir-dinero/conceptos-utiles/mercados-emergentes-que-son/> [Consulta: 18 de abril 2024]

Jalife, A (2021). [Conferencias exclusivas Alfredo Jalife] (15 de noviembre 2021). El Nuevo Orden Tripolar de EU/Rusia/China, Según el Pentágono | Radar Geopolítico | Alfredo Jalife [Video]. Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=L6Mda-LGpv4> [Consulta: 18 de abril 2024]

Jalife-Rahme, A. (2012); *De la primavera árabe al verano islámico: en medio de la emergente tripolaridad global (EU, Rusia y China)*, La Jornada, 1 de agosto de 2012, Dirección URL: <https://www.jornada.com.mx/2012/08/01/opinion/020o1pol> [Consulta: 18 de abril 2024]

Kissinger, H. (2006); *La diplomacia*, Barcelona.

Marcelo Arnold Cathalifaud y Francisco Osorio (1998); “Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas”, en *Cinta de Moebio* [En línea], núm 3, Santiago, Universidad de Chile [Consulta: 18 de abril 2024] Disponible en: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/03/frprinci.htm>

Neila Hernández, José Luis *et al* (S/a); *Historia de las relaciones internacionales*, Alianza Editorial.

Padilla Martínez, Karla Noemi y Hernández Obledo, Gloria Angélica (2003); “Los BRICS”, en *Introducción al estudio de los organismos internacionales*, (pp. 432-439) Tecnológico de Monterrey-Centro de Investigación y Docencia Económicas-Universidad Autónoma de Baja California-Centro de Enseñanza y Análisis sobre la Política Exterior Mexicana.

Poch-de-Feliu, R (2018); *Entender la Rusia de Putin. De la humillación al restablecimiento*. Editorial Akal, España.

Redacción (2020); “Los principios fundamentales del Acta Final de Helsinki”, El inconformista digital [En línea], Dirección URL: <https://www.elinconformistadigital.com/2020/08/05/los-principios-fundamentales-del-acta-final-de-helsinki/> [Consulta: 18 de abril 2024]

Sarquís, David (2018); “El Neorrealismo en el análisis de la realidad internacional”, en *Teorías de las Relaciones Internacionales en el cine*, (pp. 99-124). Editorial Siglo XXI.

Sitios web

Subcomandante Marcos (2023); “Discurso de Putin en Valdai”, Rebelión.org [En línea] Dirección URL: <https://rebelion.org/discurso-de-putin-en-valdai/> [Consulta: 18 de abril 2024]

The White House (2022); *National Security Strategy*, The White House, 2022, Disponible en URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> [Consulta: 18 de abril 2024]

Waltz, K. (1979); *Theory of International Politics*, University of California, Berkeley.

Waltz, K. (2001); *Man the State and War: a theoretical analysis*, Columbia University Press, Nueva York.

X (1947); “The sources of soviet conduct”, en *Foreign Affairs*, núm. 4, Vol. 25, Disponible en URL: <https://www-jstor-org.pbidi.unam.mx:2443/stable/20030065?read-now=1&seq=11> [Consulta: 18 de abril 2024]



Mateo de Jesús Audelín Mayo Gómez

Licenciado en Relaciones Internacionales con Mención Honorífica por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Correo electrónico: mateomayo@politicas.unam.mx

SECURITIZACIÓN DE LO QUEER¹

Daniel Esteban Barría Yorins

Abstract

The paper analyzes from the perspective of international relations the phenomenon of securitization and the effects of these policies on diverse sexual orientation, gender identity and expression (SOGIE), i.e. LGBTIQ people, who in their condition of vulnerability may be especially affected by these policies, either being considered a direct threat or suffering collateral damage due to the barriers of social and structural discrimination in the contexts in which they live. It also analyzes their relationship with conservative populisms and the weakening of democracy and considers why this poses a danger in the deterioration of the situation of diverse SOGIE. For this, as a qualitative study, it employs a phenomenological approach and limits itself to a review and analysis of the epistemology on securitization and the reality of the LGBTIQ/Queer population, with a special focus on Latin America. Finally, it defines securitization and describes how it is a challenge for LGBTIQ people and its relationship with the context, raises the importance of desecuritization processes and states of a-security for the well-being of the LGBTIQ population and invites to continue analyzing queer from security issues.

Keywords: LGBTIQ, queer, securitization, security, democracy, discourse.

Resumo

O artigo analisa, a partir da perspectiva das relações internacionais, o fenômeno da securitização e os efeitos dessas políticas sobre a orientação sexual diversa, a identidade de gênero e a expressão de gênero (OSIEG), ou seja, as pessoas LGBTIQ, que, em sua condição de vulnerabilidade, podem ser afetadas por essas políticas, sendo consideradas uma ameaça direta ou sofrendo danos colaterais devido às barreiras da discriminação social e estrutural nos contextos em que vivem. Também analisa sua relação com os populismos conservadores e o enfraquecimento da democracia, e considera por que isso representa um perigo de minar a situação de diversos OESSs. Para isso, como um estudo qualitativo, ele emprega uma abordagem fenomenológica e se limita a uma revisão e análise da epistemologia da securitização e da realidade da população LGBTIQ/Queer, com foco especial na América Latina. Por fim, define a securitização e descreve como ela é um desafio para as pessoas LGBTIQ e sua relação com o contexto, levanta

¹(un asterisco) Artículo de investigación, realizado con apoyo del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD) y la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas. Recibido: 15/04/2024; Aceptado: 27/12/2024

a importância dos processos de dessecuritização e dos estados de a-segurança para o bem-estar da população LGBTIQ e convida a uma análise mais aprofundada do queer a partir da perspectiva das questões de segurança.

Palavras-chave: LGBTIQ, queer, securitização, segurança, democracia, discurso.

SECURITIZACIÓN DE LO QUEER

Resumen

El artículo analiza desde la perspectiva de las relaciones internacionales el fenómeno de la securitización y los efectos de estas políticas a la orientación sexual, identidad y expresión de género (OSIEG) diversas, es decir, las personas LGBTIQ; las cuales en su condición de vulnerabilidad pueden ser afectadas por estas políticas ya sea, siendo considerados una amenaza directa o sufriendo un daño colateral debido a las barreras de discriminación social y estructural en los contextos en que viven. Así también, analiza su relación con los populismos conservadores y el debilitamiento de la democracia, y plantea por qué esto supone un peligro en el desmejoramiento de la situación de las OSIEG diversas. Para esto, como estudio cualitativo, emplea un enfoque fenomenológico y se limita a realizar una revisión y análisis de la epistemología sobre securitización y la realidad de la población LGBTIQ/Queer, con un especial enfoque en Latinoamérica. Finalmente, define la securitización y describe cómo supone un desafío para las personas LGBTIQ y su relación con el contexto, plantea la importancia de los procesos de desecuritización y estados de a-seguridad para el bienestar de la población LGBTIQ e invita a seguir analizando lo queer desde los temas de seguridad.

Palabras clave: LGBTIQ, queer, securitización, seguridad, democracia, discurso.

1- Introducción

En la historia global se puede ver que las personas lesbianas, gais, trans, bisexuales, intersex y queer (LGTBIQ) han sufrido discriminación de diversas formas, incluyendo la demonización, patologización, criminalización y, desde el planteamiento de este estudio, también, securitización. La securitización se presenta como añadido a la discriminación, exclusión y violencia que viven las poblaciones LGTBIQ en sus sociedades.

¿Qué tienen en común Hungría, Uganda, Rusia y Ghana? La respuesta está en que se han aprobado recientemente legislaciones que criminalizan la orientación sexual, identidad

o expresión de género (OSIEG) diversa (Ayoub y Stoeckl, 2024). Ghana, el último, aprobando penas de hasta tres años para quien se identifique como LGBTIQ y hasta cinco años para quienes se organicen en grupos o financien estas iniciativas (Naadi, 2024). Sin embargo, aunque estos países son los que recientemente han creado o recrudecido sus legislaciones, este no es un fenómeno aislado. En 2023, la Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (ILGA, en inglés) documentó 1.300 ejemplos de casos de aplicación de la ley penal, a la orientación sexual, identidad y expresión de género diversas, en 72 países diferentes (Botha, 2023, p. 19).

¿Por qué las orientaciones sexuales, identidad

des y expresiones de género (OSIEG) diversas, es decir, las personas LGBTIQ o lo queer, enfrentan estas transgresiones? La explicación puede estar en que estas identidades son parte del concepto de “sexualidades periféricas” que Fonseca y Quintero (2009) define como “Aquellas que traspasan la frontera de la sexualidad aceptada socialmente[...] basadas en la resistencia a los valores tradicionales, y al asumir la transgresión muchas veces el precio que se tiene que pagar es el rechazo social, la discriminación y el estigma” (p. 44).

Aunque la criminalización es un elemento importante, este trabajo busca abordarla desde una perspectiva más amplia. Desde la disciplina de las Relaciones Internacionales y las doctrinas de seguridad, se analiza este fenómeno como parte de un proceso de securitización más amplio. Ya que el componente “seguridad” es evidente en muchas de las políticas que se ejecutan, por ejemplo, al hablar de red de homosexuales en Benín (Djogbénu, 2022), acción militar anti-gay en Camerún (Oke, 2017), fuerzas seguridad para arrestar personas LGBTIQ en Qatar y Egipto (Human Rights Watch 2020 y 2022), guardias fronterizos contra personas trans (Kelleher, 2021), y derechos LGBTIQ como propaganda terrorista (Wakefield, 2022).

En este estudio entenderemos la securitización desde la definición de Pérez de Armiño (2015), quien la plantea como “un instrumento de análisis del proceso por el cual un determinado problema [...] es representado por ciertos discursos políticos o sociales como una cuestión de seguridad, como una amenaza” (p. 322) y agrega que conlleva riesgos

de pérdida del control democrático, aumento de poder de las elites y militarización. No obstante, como teoría se caracteriza porque busca evitar desnaturalizar el concepto de seguridad (ibid.). Entendiendo la seguridad como “una forma de gobernar con el objetivo de garantizar que las personas individuales o colectivas estén expuestas lo menos posible a ciertos peligros” (Benedetti y Renoldi, 2023, p. 830, citando a Foucault 1979).

Aunque la securitización tradicionalmente es aplicada y analizada en áreas como migración, desastres naturales, lucha contra las drogas, crimen organizado o terrorismo, rara vez se puede ver los efectos de estas políticas a las OSIEG diversas, es decir, las personas LGBTIQ; las cuales en su condición de vulnerabilidad pueden ser afectadas por estas acciones ya sea, considerando a la población LGBTIQ una amenaza directa o sufriendo un daño colateral debido a las barreras de discriminación social y estructural en los contextos en que viven.

La securitización se presenta como un problema adicional y transversal a la situación de discriminación, exclusión y violencia que viven las poblaciones LGBTIQ, en este trabajo cualitativo, que se enmarca en las Relaciones Internacionales que, como disciplina, busca “hacer una contribución directa a la paz y la seguridad” (Del Arenal, 1981), se aborda el fenómeno de la securitización y cómo afecta a las personas LGBTIQ y sus vidas; así también, analiza su relación con los populismos y el debilitamiento de la democracia, y plantea por qué esto supone un peligro en el desmejoramiento de la situación de las OSIEG di-

versas. Para esto, se empleó un enfoque fenomenológico que, según De los Reyes Navarro et al. (2019), “reivindica a la subjetividad, a la ciencia del sujeto y de su experiencia, desde su experiencia”, en este sentido, se entienden los procesos de securitización como un fenómeno social y a la persona LGBTIQ como el sujeto o actor social. Así, se limita a realizar una revisión y análisis de la epistemología sobre securitización y la realidad de la población LGBTIQ/Queer, con un especial enfoque en Latinoamérica, utilizando la literatura pública y noticias.

El estudio se enmarca dentro del nivel de análisis microinternacional, ya que se entiende que la securitización de lo queer es un fenómeno de un grupo de actores internacionales y las estrategias de seguridad aplicadas a lo queer como una amenaza externa, constituyen una forma de política exterior de los Estados, que guarda mucha relación con elementos internos de cómo se organizan las sociedades, por ejemplo, la jerarquización del género, así también, las vinculaciones entre sus actores relevantes, por ejemplo, la relaciones entre los partidos políticos conservadores, grupos de derecha y la religión (Colotta, 2021, p. 505).

2. La securitización y el contexto

La región enfrenta muchos retos en su proceso de desarrollo democrático. Escenarios como la violencia criminal, provocada por el narcotráfico y la guerra de pandillas, que afecta a Honduras, y El Salvador, estos impul-

sando políticas de urgencia que desconocen las garantías fundamentales de los ciudadanos y provocan importantes violaciones de derechos humanos (CIDH, 2024; Doherty, 2003; Human Right Watch [HRW], 2024); por otro lado, Nicaragua está siendo asfixiada por un régimen autoritario y con muchas limitaciones para el ejercicio de libertades fundamentales para sus ciudadanos (The Economist, 2022; Freedom House, 2023). Esto mientras, la corrupción afecta las instituciones de Costa Rica, Panamá y Guatemala (May 2024; Transparency International, 2024). Así también, con altos índices de insatisfacción con la democracia y polarización política, como es el caso de Perú (International Crisis Group, 2024). Los derechos humanos son un elemento democrático, significativamente golpeado en estos escenarios, pero en mayor medida para aquellos que son vulnerables como la población LGBTIQ.

No obstante, este no es un fenómeno aislado, la gobernanza y la democracia a nivel global se encuentran en crisis. Una crisis que se ha visto agravada por la pandemia del COVID-19 y la invasión de Rusia a Ucrania y que ha dado como resultado un incremento en regímenes no democráticos o autoritarios (Robledo Hoecker, 2023). Lo interesante de este fenómeno, como explican Robledo Hoecker y Verdes-Montenegro, 2023, es que presenta una dinámica de militarización evidenciada en discursos y acciones para institucionalizar lo militar frente a lo civil. En América Latina, en particular, es más palpable esta dinámica en los últimos cinco años (p. 7). Asimismo, esta militarización está directamente vinculada con el fenómeno de la securitización, que en

la región se relaciona por una larga tradición de securitización de la labor policial frente al narcotráfico y la lucha contra las drogas. Un fenómeno que se ha visto extendido en temas como la seguridad ciudadana, control de fronteras, migraciones, actividades de producción y sanidad, en especial durante la pandemia de COVID-19 (p. 8). Aunque la securitización de lo queer se puede estar presente en algunas democracias consolidadas, se ve un vínculo con fuerzas antidemocráticas, regímenes autocráticos y gobiernos autoritarios competitivos (Ayoub y Stoeckl, 2024).

En este escenario de democracias en crisis, más el auge del fenómeno de la securitización, es importante definir y entender sus características. En este sentido, viene bien la conceptualización de Pérez de Armiño (2015), quien la describe como:

Un instrumento de análisis del proceso por el cual un determinado problema (epidemias, migraciones, etc.) es representado por ciertos discursos políticos o sociales como una cuestión de seguridad, como una amenaza. Esta teoría ha contribuido a una mejor comprensión crítica de la formulación de las políticas de seguridad y a advertir de los riesgos de la securitización, pues ésta conduce a una gestión de emergencia de los problemas que implica una pérdida de control democrático, un aumento del poder de las élites e, incluso, la militarización. Así, defiende una desecuritización de los temas, que permita su gestión política normal y no excepcional (p. 322).

Esta propuesta para definir y caracterizar la securitización plantea una función crítica para con las políticas de seguridad aplicadas a problemas políticos o sociales, así también, se resalta cómo los discursos políticos y sociales son generadores de estas políticas (ver más adelante), pero lo más significativo que aporta esta propuesta, es el planteamiento que el abordaje desde la securitización de estos problemas políticos y sociales, conlleva una pérdida del control democrático y un desequilibrio de poder en los contextos en que se impulsa.

En añadidura, es importante comprender que la securitización plantea el abordaje de la seguridad lejos de la negociación y el alcance de compromisos políticos, abriendo paso a un proceso de construcción de acciones reaccionarias (David, 2008). Sobre esto amplía Demurtas (2019) al señalar, que las cuestiones o desafíos políticos y sociales dejan de ser gestionadas a través de las políticas públicas y herramientas políticas para ser abordadas desde una gestión defensiva urgente, y aporta otra definición a continuación:

La securitización representa un acto extremo de politización de una cuestión. Esta deja de ser tratada con los normales instrumentos de las políticas públicas, que son reemplazados por los instrumentos urgentes de la política de seguridad y defensa del actor en cuestión (p. 169, citando a Buzan, Waever y De Wilde, 1998, pp. 23-25).

Esta investigación observa que la criminalización, la censura y otras acciones de perse-

cución y penalización, constituyen un acto extremo de politización de la orientación sexual, identidad o expresión de género diversas, es decir, un proceso de securitización de lo queer.

Por otro lado, al no existir el abordaje a través de política pública y negociación política, el abordaje de la securitización es a través del control, medidas de urgencia, establecimiento de objetivos enemigos, así pues, se implementan medidas excepcionales lejos de los márgenes normales y políticos, con el propósito de proteger a los ciudadanos y evitar los efectos desfavorables de la amenaza pueden traer consigo (Salazar y Rojas, 2011, p. 33, citando Weaver, 1995).

La securitización como teoría se caracteriza y diferencia de otras perspectivas porque su enfoque no es normativo, sino analítico y en consecuencia busca evitar la desnaturalización del concepto de seguridad al ser ampliado para gestionar temas de bienestar, así también busca que la seguridad no sea traslapada al individuo al extender excesivamente el concepto, para esto presta atención a la seguridad del Estado, principalmente a la que tiene que ver con grupos sociales cuya identidad puede verse amenazada (Pérez de Armiño, 2015).

Finalmente, es relevante señalar que la securitización distingue cinco componentes: (1) el actor securitizador que establece la amenaza, (2) el tema a gestionar como amenaza, (3) el objeto amenazado, (4) la audiencia, (5) las medidas urgentes para gestionar la amenaza (Rossi, 2022). Este trabajo observa que en la

dinámica de securitización de lo queer, se entiende como actor securitizador al gobierno que muchas veces responde a discurso populistas anti-LGBTIQ, la amenaza es la supuesta “ideología de género” o sus otras denominaciones, el objeto amenazado son los valores familiares, la moralidad y las tradiciones, la audiencia consiste en la población conservadora en general que puede validar estos discursos, para que el estado implemente medidas urgentes como censura, persecución y penalización (ver Tabla 1).

La securitización de lo queer constituye un fenómeno global (Ayoub y Stoeckl 2024) que muestra una dinámica internacional porque la amenaza es externa —como el progresismo o la llamada “ideología de género”— frente a lo nacional como un espacio por proteger comprendido por valores tradicionales, incluyendo la religión, la familia y la cultura (Fuentes Carreño, 2020, p. 3 citando a Amar 2013, p. 76).

En esta dinámica de securitización como fenómeno global, podemos ver el uso del populismo como método, en su forma más básica, entendida como “la construcción de la arena política como un campo antagonista entre la gente o el pueblo vs la elite” (Escudero y Wehner 2022, p.7), pero también en sus distintos paradigmas ya sea como populismo conservador, definido como aquel donde “El pueblo se empieza a identificar con demandas “cuantitativas” o [...]liberales: seguridad, bienestar, meritocracia, protección de lo privado, conservación de la propia idiosincrasia” (Herrero, 2017, p. 11), o el populismo delegativo definido por Przeworski (2024) como:

Tabla 1. Sistemas internaciones y características

Actor securitizador	Instituciones gubernamentales mediante discursos populistas, conservadores o religiosos.
Amenaza percibida	Ideología de género, personas LGBTIQ, feminismos, progresismo, agenda 2030, cultura <i>woke</i> , agenda gay, agenda homosexual, VIH/SIDA, otros.
Objeto amenazado	Familia, valores, moralidad, tradiciones, buenas costumbres, ley natural, otros.
Audiencia	Grupos de extrema derecha, religiosos, grupos evangélicos, otros.
Medidas urgentes	Censura, persecución, penalización y otras.

Fuente: Elaboración propia

El resultado es el que la gente quiere que el gobierno gobierne, aunque desmantele las restricciones sobre su reelegibilidad y sobre la discrecionalidad en la elaboración de políticas. El resultado es un “retroceso democrático” (o “desconsolidación”, “erosión”, “regresión”): “un proceso de deterioro gradual” [...] El peligro del populismo delegativo es que una mayoría apoyaría a un gobierno que ofrece lo que la mayoría quiere, incluso cuando el gobierno está subvirtiendo las instituciones democráticas (p. 4 y 5).

En relación con lo anterior, en este trabajo se observa que, el discurso populista anti-LGBTIQ se estructura entendiendo a las minorías y grupos vulnerables, incluyendo a la población LGBTIQ, como una élite o grupo que tiene/aspira a “privilegios”, que afrenta al pueblo como mayoría y sus demandas de preservación de idiosincrasia en términos de

valores religiosos, culturales o roles sociales, por ejemplo; habilitando al gobierno para que “proteja” estos valores sin importar el costo democrático.

Por otro lado, vemos que Charaudeau (2019), describe populismo como “un discurso simplista, emotivo y esencialista, que opone élites y masas, [...] que busca hacer prevalecer la voz del pueblo” (p. 101). Así pues, es importante entender que “El discurso populista participa de una estrategia destinada a construir una opinión pública favorable a un líder político, ya sea en la instancia de conquista de poder, ya sea en la de mantenerse en el poder o justificarse” (Charaudeau, 2019, p. 104-105).

Esto es relevante, ya que muchas veces el discurso populista anti-LGBTQ se estructura con estas características en torno a una amenaza inexistente, la “ideología de género”, una

táctica discursiva que posibilita a los líderes populistas articular demandas sociales desde un marco conservador. La “*ideología de género*”, según Viveros y Rodríguez, 2017, se trata de una estrategia que tiene como objetivo limitar las transformaciones que el feminismo y el activismo por la diversidad sexual han estado llevando a cabo desde los años noventa (Viveros y Rodríguez, 2017, p. 120). La “*ideología de género*” surge con “la afirmación y defensa por parte de la Iglesia católica y de organizaciones afines de una supuesta ley natural que determinaría el papel de hombres y mujeres en instituciones como la familia y el matrimonio, así como en la esfera de la reproducción” (Viveros y Rodríguez, 2017, p. 120) En este sentido se generó un cambio en el discurso y el activismo religioso-conservador que escapa a la tradicional oposición entre lo religioso y lo secular, en el sentido de aprovechar mecanismos democráticos y argumentos seculares para posicionar sus demandas. De esta forma, el activismo religioso-conservador ha puesto en marcha organizaciones políticas, muchas de ellas autodefinidas como laicas, con el objetivo de impulsar sus demandas (Viveros y Rodríguez, 2017, p. 120, citando a Vaggione, 2011).

De esta forma, el discurso populista, al emplear la “*ideología de género*” como amenaza, habilita a los gobiernos a adoptar medidas que no solo restringen derechos humanos, sino también erosionan la democracia en virtud de la preservación de los valores tradicionales. Esto ilustra la complejidad del fenómeno global de la securitización de lo queer, que encuentra en el populismo un medio poderoso para legitimar su agenda.

3. El actor securitizador y el discurso anti-LGBTIQ

El discurso es importante en el análisis de la securitización de lo queer, por ejemplo, en un análisis de discursos de líderes latinoamericanos se llegó a la conclusión que una de las posibles figuras discursivas que podemos encontrar en la región es “en la que la “*ideología de género*” es una figuración de la homosexualidad como perversa, desviada y antinatural y, por lo tanto, como peligrosa para el Estado y la sociedad” (Buitrago Rey, 2018).

En el proceso de securitización, una autoridad a través del discurso político y social trata capitalizar una ansiedad e incertidumbre social y presentar la necesidad de abordar un desafío social o político como un tema de seguridad, así procurando los medios necesarios para gestionar este desafío como una prioridad de seguridad. En relación, es importante que la amenaza designada sea legítima y la sociedad debe validar el discurso establecido por la autoridad para que haya una securitización exitosa (Demurtas, 2019, p. 169, citando a David, 2006, p. 85).

La importancia del análisis de la securitización está en su relación entre la identidad, la construcción de discursos y cómo inciden estos en la implementación de medidas reaccionarias para gestionar desafíos sociales y políticos (Pérez de Armiño, 2015, p. 322). En relación, el Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género en 2018, denuncia:

[...]Un auge repentino de los líderes políticos y grupos religiosos ultraconservadores que utilizan sus plataformas para promover la intolerancia, deshumanizar a las personas por motivos de orientación sexual, identidad de género o expresión de género y fomentar el estigma y la intolerancia entre sus partidarios. Ese discurso se emplea a veces como un medio para acrecentar la popularidad y desviar la atención de acuciantes problemas económicos y políticos internos (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2018, párr. 38).

Así también, el mismo informe menciona la relevancia de los medios de comunicación para la capitalización del discurso securitizadores, llegando a catalogar a la población LGBTQ como una amenaza:

En algunos casos, también se han difundido y amplificado mensajes discriminatorios a través de los medios de comunicación, lo que refuerza el estigma [...] Por otra parte, en Europa las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero y de género no conforme han sido descritas, en algunos casos, por los medios de difusión y los políticos como un colectivo amenazador e inferior que representa un peligro para la salud pública y las estructuras “tradicionales” (ONU, 2018, parr. 39).

Por otro lado, Robledo Hoecker (2023), señala que es importante analizar los componentes políticos e ideológicos de la militarización y su relación con ideologías y movimientos sociales que promueven discursos y acciones

de seguridad en modelos en crisis, de clase, nacionalistas, patriarcales, o racistas. Sobre esto es necesario resaltar que es visible que gobierno autoritarios, activistas conservadores y grupos políticos de derecha, en diversas partes del mundo, establecen en sus estrategias políticas la resistencia a los derechos LGBTIQ, como un objetivo fundamental, hasta dentro de democracias consolidadas (Ayoub y Stoeckl, 2024). Sobre esto coincide Stakic (2015) al hablar del caso serbio y resaltar el papel que jugaron los grupos políticos de derecha en la promoción del proceso de securitización.

En nuestra región podemos ver algunos ejemplos de esto, como es el caso de El Salvador, donde el gobierno, a través del presidente de la república, Nayib Bukele, ministros y otras autoridades, han promovido un discurso securitizador contra la población LGBTIQ. Por ejemplo, el Ministro de Educación, José Mauricio Pineda, publicó en sus redes sociales “todo uso o todo rastro de la ideología de género lo hemos sacado de las escuelas públicas” (Pineda, 2024), en respuesta a una publicación en redes sociales que expone “[...] DURÍSIMO GOLPE AL LOBBY LGBTIQ+. El ministerio de educación de El Salvador CONFIRMA que ha expulsado de guías, libros y materiales educativos, todo rastro de la ideología de género de las escuelas [...]”. (Pineda, 2024). En el caso de El Salvador, la amenaza ha sido identificada como la “ideología de género”. El objeto amenazado son las infancias y el sistema educativo. La audiencia son grupos políticos de extrema derecha, grupos religiosos y la sociedad salvadoreña en general. La medida urgente impulsada fue la censura.

4. Lo queer como amenaza

En 2001, las fuerzas de seguridad egipcias realizaron una operación al club nocturno Queen Boaty, frecuentado por hombres homosexuales, donde arrestaron entre 52 y 60 egipcios acusados de libertinaje y atentar contra la seguridad del país. Luego de esto, Fuentes Carreño (2020), menciona que “el gobierno comenzó a hipervisibilizar una nueva forma de política identitaria donde la homosexualidad como minoría sexual se volvió una identidad vinculada a una amenaza, la seguridad nacional” (p. 16 citando a Amar, 2013, p. 72–75). El caso de egipcio es interesante, ya que lleva a hablar de masculinidades securitizadas frente a un discurso de bien moral y costumbres, como lo menciona (Fuentes Carreño, 2020, citando a Amar, 2011).

Ante lo anterior, es importante recordar que la securitización es una estrategia donde una autoridad designa una amenaza a la que es necesario responder de forma urgente con recursos para contrarrestar, contenerla o eliminarla. Sobre esto, Tickener (2004) plantea que se puede entender la securitización “como una práctica política que permite a las élites, que actúan en nombre del estado, reclamar derechos especiales de defensa al señalar algo como una amenaza” (p. 14).

El primer componente de la securitización es la amenaza, designada por autoridades gubernamentales, los medios de comunicación o la opinión pública, todos coinciden en la urgencia de abordar esta que puede ser real o percibida (Demurtas, 2019). Sin embargo,

el peligro está en la subjetividad de esta designación, ya que tanto los Estados como las personas pueden construir e ignorar amenazas según sus percepciones, como plantea:

Los Estados, al igual que las personas, pueden ser paranoicos (construyendo amenazas donde no existen) o complacientes (ignorando las amenazas existentes)” (Demurtas, 2019, p. 170, citando a Buzan, 2006, p. 1102).

La concepción discursiva de la seguridad es precisamente un aporte de la escuela postestructuralista y la teoría feminista. Ante esta subjetividad, la perspectiva social-construccionista, plantea que la securitización lleva a entender que la amenazas y la inseguridad son construcciones sociales elaboradas a través de la práctica discursiva gestionada por actores con autoridad e influencia (Verdes-Montenegro, 2015, p. 134).

En los casos donde la población LGBTIQ no es considerada la amenaza directa, también sufre los estragos de las políticas de la securitización de la seguridad pública o frente al crimen organizado, por ejemplo, en El Salvador, las personas LGBTIQ tienen que lidiar con la violencia de agentes del Estado, pero también de agentes criminales, como se menciona a continuación:

Se reporta que la discriminación contra las personas con orientación sexual y/o identidad de género diversas es generalizada en El Salvador y dichas personas constantemente han sido objeto de ataques y asesinatos por parte de pandillas y otros sec-

tores de la sociedad, entre ellos la policía y otras autoridades estatales. Como se señaló anteriormente, las pandillas salvadoreñas poseen un fuerte carácter machista, que se expresa cotidianamente a través de su odio virulento y los maltratos contra las personas por su orientación sexual y/o identidad de género percibidas. Las personas transgénero, en particular las mujeres trans, son particularmente vulnerables a la violencia (ACNUR, 2016, p. 40).

Sobre la vulnerabilidad ante los grupos criminales que ejercen violencia directa contra las personas LGBTIQ es visible que no es un problema único de El Salvador, sino de toda Centroamérica, sobre esto “la CIDH [...] ha sido informada que las personas LGBT, en particular las mujeres trans, son más vulnerables a la violencia a manos de grupos armados ilegales y del crimen organizado en Centroamérica” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2015, párr. 279).

La securitización también es común en regímenes autoritarios, por ejemplo, en un contexto de securitización de la protesta. Así lo describen Saiz y Ortega (2021) “en la Nicaragua de Daniel Ortega, ser una persona gay, trans o lesbiana se convirtió en todo un suplido [...]”. En relación, la Mesa de Articulación LGBTIQ+ en el Exilio (MESART) (2022) reporta que las personas LGBTIQ son víctimas de violencia desde instituciones estatales como la Policía Nacional, esta violencia se muestra más clara en los contextos de crisis social y política, como el que vive Nicaragua, donde son numerosos los actos de odio, agresión y discriminación, por ejemplo, “en 2019 la Mesa

Nacional LGBTIQ+ Nicaragüense presentó en Costa Rica [...] testimonios anónimos de más de 200 personas LGBTIQ+ que fueron agredidas por personas afines al gobierno nicaragüense” (MESART, 2022).

Esto es importante, porque al implementar medidas de securitización, la vulnerabilidad de las personas LGBTIQ se eleva no solo ante los elementos de seguridad (policía, militares, oficiales gubernamentales), sino también ante los otros actores del proceso de securitización como los grupos criminales o la oposición política. El caso de Nicaragua es interesante, ya que hablamos de un proceso de securitización de la protesta donde entre quienes protestaban estaban la comunidad LGBTIQ, quienes también fueron víctimas de las acciones contra los enemigos/protestantes sufriendo persecución, violencia y teniendo que exiliarse (Barria-Yorins, 2024).

5. El verdadero peligro

Hay un peligro real para las democracias, pero no son las personas LGBTIQ sino la securitización en sí misma que, como política pública de seguridad, es usada como herramienta tanto por regímenes democráticos como por regímenes autoritarios para saltarse los espacios políticos y democráticos e implementar acciones rápidas con fines populistas, de control y para obtener réditos políticos afectando los derechos humanos, principalmente de los grupos vulnerables, como las personas LGBTIQ.

Esto es relevante por la relación entre la

aceptación a la población LGBTIQ y el desarrollo democrático, según señala Flores, et al. (2023), por ejemplo, la persecución contra las personas LGBTIQ puede ser un precursor de retroceso democrático, en la medida que es un indicador de erosión de normas democráticas liberales para la protección de minorías (p. 2).

En lo expuesto en los apartados anteriores, se plantea cómo la securitización constituye un peligro real para la democracia, la estabilidad política y la seguridad en sí misma. La fórmula de populismos más securitización da como resultado instituciones democráticas debilitadas, gobiernos con poderes extraordinarios, y la implementación de acciones de seguridad contra individuos o identidades. Es decir, mediante el discurso populista anti-LGBTIQ, se designa la “*ideología de género*” como una amenaza, desnaturalizando el concepto de seguridad al extenderlo a una identidad y colectivo, en este caso las OSIEG diversas; habilitando a los gobiernos, mediante el populismo delegativo, a aplicar medidas extraordinarias de censura, persecución o criminalización de lo queer, muchas veces socavando el control democrático al desconocer garantías constitucionales, debidos procesos judiciales o derechos humanos.

Esto es común en nuestra región, en diversos países latinoamericanos el lenguaje y las acciones de la securitización son constantes en las últimas dos décadas (Salazar y Rojas, 2011). Adicionalmente, es visible que para promover la legitimidad civil, algunos liderazgos y élites políticas han impulsado iniciativas de securitización, principalmente en contextos

de descrédito o crisis política (Robledo Hoecker, 2023, p. 8).

Así pues, como se vio desde su nacimiento “la securitización se ha aplicado a un amplio abanico de cuestiones, desde las migraciones, el terrorismo y los derechos humanos, pasando por la integración europea, la Guerra Global contra el Terror (GGT) o la salud global y el crimen organizado, por mencionar algunos ejemplos” (Verdes-Montenegro, 2015, p. 134), este autor se atrevería a agregar que el género y la sexualidad diversas también han sido securitizadas bajo argumentos de salvaguardar la moralidad, la familia y las buenas costumbres.

No obstante, no es posible hablar de securitización sin entender dos conceptos claves como son la desecuritización y la a-seguridad. Así pues, cuando hablamos de desecuritización es en proceso contrario al de securitizar, es decir, los asuntos considerados de emergencia y que son abordados desde estrategia de defensa y seguridad, ahora pueden ser tratados por medios de políticas públicas, sobre esto menciona Casado (2018) que “la desecuritización sería el proceso mediante el cual los asuntos que habían pasado a la pista rápida al ser securitizados vuelven a la agenda política ordinaria donde otra vez son tratados de acuerdo a las normas establecidas” (p. 60). Así también, lo explica Demurtas (2019):

El proceso opuesto a la securitización es la desecuritización, entendida como el traspaso de una cuestión del ámbito de la seguridad y defensa a la lógica ordinaria de las políticas públicas. No representando

más una amenaza existencial para el actor, esta cuestión ya no necesita ser tratada con medidas de emergencia porque – según las percepciones de las autoridades y de la opinión pública– puede resolverse con los normales instrumentos de implementación de las políticas públicas (p. 170).

Así pues, por otro lado, se tiene el concepto de a-seguridad, que según Demuertas (2019) es “elaborado [...] para designar “una situación (probablemente óptima) en la cual las relaciones son tan ‘politizadas’ que hay una probabilidad muy reducida que puedan ser re-securitizadas” (p. 171, citando Waever, 1998). Sobre la politización, esta se puede entender como algo positivo, es decir, es el proceso donde los asuntos son tratados por las vías ordinarias y espacios que la política permite (Casado, 2018).

El contexto global de crisis democráticas, populismos conservadores y discursos anti-derechos, acechando en cada elección, la securitización y re-securitización constituye un peligro latente para los derechos humanos, incluyendo los de la población LGBTIQ, que como vimos se convierten en amenazas o son afectadas por los procesos de securitización paralelos. Es por esto la importancia de la desecuritización como proceso, para, mediante los debates políticos y la construcción de políticas públicas, abordar desafíos sociales y políticos hasta lograr la a-seguridad de los problemas que necesitan ser tratados.

6. Conclusiones

Al analizar la realidad de la población LGBTIQ/*Queer* desde los efectos de la securitización, es posible plantear que la securitización constituye una herramienta para los gobiernos no democráticos y populismos, principalmente conservadores, logran saltarse los procesos políticos y de construcción de políticas pública a fin de gestionar problemas sociales y políticos, esto afectando aún más la democracia, la institucionalidad de los Estados y los derechos humanos, principalmente de los grupos vulnerables como la población LGBTIQ.

Así también, las OSIEG diversas se enfrentan a desafíos importantes en los procesos de securitización, ya que los discursos que plantean a los grupos LGBTIQ como amenazas son fáciles de capitalizar en sociedades donde los estereotipos de género, y fenómenos como el machismo y el sexismo están vigentes y grupos conservadores tienen poder, tratando de plantear como objeto defendido la moralidad y las buenas costumbres. Por otro lado, las personas LGBTIQ son víctimas en procesos de securitización paralelos, tanto por las entidades de seguridad pública como por otros actores sociales securitizados o securitizadores.

Por otro lado, es importante para el bienestar y desarrollo de las poblaciones LGBTIQ los procesos de desecuritización y estados de a-seguridad, ya que en estos los niveles de vulnerabilidad disminuyen, por el hecho de que son más amigables a los procesos de inclusión mediante el diálogo y la construcción

de políticas públicas, fortaleciendo los procesos de democráticos y la institucionalidad.

Finalmente, es importante seguir analizando lo queer desde los temas de seguridad porque como se ha visto en la experiencia del COVID-19 y otras emergencias los grupos vulnerables, incluyendo las personas LGBTIQ, son los más afectados por estas acciones de “seguridad” impulsadas desde los Estados que provocan retrocesos relevantes en materia de derechos humanos.

Referencias bibliográficas

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2016). Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de El Salvador. Obtenido de <https://www.refworld.org/es/docid/57c8289d4.html>

Ayoub, P., y Stoeckl, K. (2024). The Global Resistance to LGBTIQ Rights. *Journal of Democracy*, 35(1).

Barria-Yorins, D. (2024). Un enfoque queer sobre la participación democrática: Voces LGBTIQ+ nicaragüenses en Costa Rica tras la crisis de 2018. [Tesis de maestría, Universidad para la Paz de las Naciones Unidas].

Benedetti, A. y Renoldi, B. (2023). Seguridad. En Benedetti, (Dir.) Palabras clave para el estudio de las fronteras. Editorial Teseo.

Botha, K. (2023). Nuestras identidades bajo arresto: Un panorama global de la aplicación de normas que criminalizan los actos sexuales consensuales entre personas adultas del mismo sexo y las expresiones de género diversas, (2.ª ed.) Ginebra: ILGA.

Buitrago Rey, N. (2018). El discurso de los líderes latinoamericanos sobre la homosexualidad y su relación con el derecho internacional de los derechos humanos. *Uniandes*.

Casado, M.F. (2018). Desecuritización, un concepto en construcción. El regreso al tratamiento de la energía nuclear por los cauces políticos ordinarios en Japón a la luz de Fukushima. *Relaciones Internacionales* (38), 59-78.

Charaudeau, P. (2019). El discurso populista como síntoma de una crisis de los poderes. *Rétor*, 9(2), 96-128. Recuperado de <http://www.aaretorica.org/revista/index.php/retor/article/view/49>

Colotta, Mariana. (2021). Metodologías de la investigación aplicadas a las relaciones internacionales. En Colotta, Degiorgis, Lascano y Vedia, Rodríguez (eds.), *Manual de Relaciones Internacionales*, (pp. 493-530). Editorial Teseo

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), (2024). Informe Estado de excepción y derechos humanos en El Salvador. Recuperado de https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2024/Informe_EstadoExcepcionDDHH_ElSalvador.p

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>

David, C. P. (2008). La guerra y la paz. Enfoques contemporáneos sobre seguridad y estrategia (Covadonga Morales Bertrand). Barcelona: Icaria & Antrazyt editorial S.A.

De los Reyes Navarro, H. R., Rojano Alvarado, Á. Y., & Araújo Castellar, L. S. (2019). La fenomenología: un método multidisciplinario en el estudio de las ciencias sociales. *Pensamiento & Gestión*, 47(47), 203-223.

Del Arenal, C. (1981). La Génesis de las Relaciones Internacionales como Disciplina Científica. *Revista de Estudios Internacionales*, 2(4).

Demurtas, A. (2019). “Veinte años de la teoría de la securitización: puntos fuertes y débiles de su operacionalización”. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 1(1), 167-187.

Djogbénu, E. (30 de diciembre de 2022) Bénin: la police démantèle un réseau d’homosexuels à Cotonou [Benín: la policía desmantela una red de homosexuales en Cotonú]. Bénin Web TV.

Doherty, S. (2023). Guerra antipandillas en Honduras ataca solo una fuente de violencia. InSightCrime. Recuperado de <https://insightcrime.org/es/noticias/guerra-antipandillas-honduras-ataca-fuente-violencia/>

Escudero, M. C., & Wehner, L. (2022). Populismo y política exterior. *Política. Revista De Ciencia Política*, 60(2), 7–8. Recuperado de <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2022.69322>

Flores, A.; Fuentes Carreño, M.; Shaw, A. (2023). Retroceso democrático y aceptación LGBTI.

Fonseca, C., & Quintero, M. L. (enero-abril de 2009). La Teoría Queer: la de-construcción de las sexualidades periféricas. *Sociológica*, 24(69).

Freedom House. (2023). Recuperado de Freedom in the World 2022: <https://freedomhouse.org/country/nicaragua/freedom-world/2023>

Fuentes Carreño, M. (2020). Performatividad del cuerpo y espacios queer en Egipto. *Claroscuro. Revista Del Centro De Estudios Sobre Diversidad Cultural*, (19), 1–21. Recueprado de <https://doi.org/10.35305/cl.vi19.54>

Herrero, M. (2017). Populismo conservador, ¿un oxímoron? *Asociación Española de Ciencia Política y Administración*. Recuperado de <https://aecpa.es/es-es/populismo-conservador-un-oximoron/congress-papers/1810/>

Human Rights Watch (16 de julio de 2024). El Salvador: Violaciones de derechos humanos contra niños, niñas y adolescentes. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/news/2024/07/16/el-salvador-violaciones-de-derechos-humanos-contr-ninos-ninas-y-adolescentes>

Human Rights Watch. (1 de octubre 2020). Egypt: Security Forces Abuse, Torture LGBT People. Recuperado de <https://www.hrw.org/news/2020/10/01/egypt-security-forces-abuse-torture-lgbt-people>

Human Rights Watch. (24 de octubre de 2022). Qatar: Security Forces Arrest, Abuse

LGBT People. Recuperado de <https://www.hrw.org/news/2022/10/24/qatar-security-forces-arrest-abuse-lgbt-people>

International Crisis Group (8 de febrero de 2024). Conflictividad perpetua: una ruta hacia la estabilidad en el Perú. Recuperado de <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/peru/104-unrest-repeat-plotting-route-stability-peru>

Kelleher, P. (8 de mayo de 2021). Trans men mocked and denied entry to Egypt by border guards because they 'do not look female'. The Pink News.

May, S. (31 de enero de 2024). Costa Rica suma seis años sin recuperar calificación en el Índice de Percepción de la Corrupción. Delfino. Recuperado de <https://delfino.cr/2024/01/costa-rica-suma-seis-anos-sin-recuperar-calificacion-en-el-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion>

Miller, D. (2022). Queer democracy: desire, dysphoria, and the body politic. New York: Routledge.

Naadi, T. (28 de febrero de 2024). El Parlamento de Ghana aprueba una ley que condena con pena de cárcel a quien se identifique como una persona LGBTQ+. BBC News.

Oke, J. (23 de diciembre de 2017). Anti-gay military action in Cameroon: 2 arrests. ERASING 76CRIMES.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2018). Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. A/HRC/38/43.

Pérez de Armiño, K. (2015) "Estudios de seguridad: de las visiones tradicionales a los enfoques críticos", en Arenal, C. y Sanahuja, J. A., Teorías de las Relaciones Internacionales, Madrid: Tecnos, pp. 301-328.

Pineda, José Mauricio [@JMauricioPineda] (27 de febrero de 2024). CONFIRMADO: todo uso o todo rastro de la ideología de género lo hemos sacado de las escuelas públicas. [Publicación de texto]. X. Recuperado de <https://x.com/JMauricioPineda/status/1762545694190023000>

Przeworski, Adam, Defender la democracia (January 21, 2024). Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=4701966>

Robledo Hoecker M. (mayo de 2023). "Militarización, emergencia del militarismo civil y erosión democrática en América Latina", en Robledo Hoecker M. & Verdes-Montenegro, F.J., Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina? Madrid: Fundación Carolina, 21-49

Robledo Hoecker, M. & Verdes-Montenegro, F.J. (mayo de 2023). Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina? Fundación Carolina. Madrid.

Rossi, L. B. (2022). Securitización de la protesta social: estudio retrospectivo del proceso de securitización del estallido social en Chile de 2019.

Salazar, R., & Rojas, I. Y. (2011). La securitización de la seguridad pública: una reflexión necesaria. *El cotidiano*, (166), 33-43.

Stacic, I. (2015). Securitization of LGBTIQ Minority in Serbian Far-right Discourses: A Post-structuralist Perspective. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 1(1).

The Economist. (9 de febrero de 2022). Recuperado de A new low for global democracy: <https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>

Tickner, A. B. (2004). “La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales”. *Colombia Internacional*, (60), 12-35.

Transparency International (2024). Corruption Perceptions Index 2023. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

Verdes-Montenegro, F. J. (2015). “Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad”. *Relaciones Internacionales* (29), 133-153.

Vigoya, M. & Rondón, M. (diciembre de 2017). Hacer y deshacer la ideología de género. *Sexualidad, Salud y Sociedad – Revista Latinoamericana*. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1984-6487.sess.2017.27.07.a>

Wakefield, L. (23 de noviembre de 2022). Turkey: Minister says LGBTQ+ rights are ‘terrorist propaganda’. *The Pink News*.



Daniel Esteban Barría Yorins

Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Resolución de Conflictos, Paz y Desarrollo por la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas, y Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Panamá.

Institución de adscripción: SENACYT Panamá - Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.

Correo electrónico: byorins@gmail.com

LAS ISLAS MALVINAS Y EL OLVIDADO PROYECTO DE CONDOMINIO ANGLOARGENTINO¹

Lautaro Rodriguez Bonavia

Abstract

In 2024, the forty-second national anniversary of the beginning of the Falklands War on April 2, 1982, was commemorated—an event that stands as one of the most significant in the Argentine Republic regarding its ongoing claim for the legal-political recognition of sovereignty over the group of island territories located in the South Atlantic Ocean. However, while this conflict and Argentina's claim are widely recognized both nationally and internationally, there are also lesser-explored aspects within its dimensions. The objectives of this essay are: to provide a concise and concrete overview of the why, how, and what for of these negotiations; to outline the measures proposed in them regarding each country's sovereign claim over the South Atlantic Islands; and finally, to offer a critical assessment of the measures discussed.

Keywords: Argentina, United Kingdom, British Crown, Falklands, South Atlantic Islands, sovereignty.

Resumo

Em 2024, foi comemorado o quadragésimo segundo aniversário nacional do início da Guerra das Malvinas, em 2 de abril de 1982, um dos acontecimentos mais marcantes da República Argentina no que diz respeito à reivindicação constante pelo reconhecimento jurídico-político de sua soberania sobre o conjunto de territórios insulares localizados no Oceano Atlântico Sul. No entanto, embora esse conflito e a reivindicação da Argentina sejam amplamente reconhecidos em níveis nacional e internacional, também existem aspectos pouco explorados dentro de suas características.

Os objetivos deste ensaio são: oferecer um panorama conciso e objetivo sobre o porquê, como e para quê dessas negociações; explicitar as medidas propostas nelas em relação à reivindicação de soberania de cada país sobre as Ilhas do Atlântico Sul; e, por fim, apresentar uma crítica ao programa de medidas mencionadas.

¹(un asterisco) Ensayo. Recibido: 08/04/2024; Aceptado: 02/02/2025

Os objetivos deste ensaio são: oferecer um panorama conciso e objetivo sobre o porquê, como e para quê dessas negociações; explicitar as medidas propostas nelas em relação à reivindicação de soberania de cada país sobre as Ilhas do Atlântico Sul; e, por fim, apresentar uma crítica ao programa de medidas mencionadas.

Palavras-chave: Argentina, Reino Unido, Coroa Britânica, Malvinas, Ilhas do Atlântico Sul, soberania.

LAS ISLAS MALVINAS Y EL OLVIDADO PROYECTO DE CONDOMINIO ANGLOARGENTINO

Resumen

En 2024, se conmemoró el cuadragésimo segundo aniversario nacional del inicio de la Guerra de Malvinas el día del 2 de abril de 1982, que configura uno de los mayores acontecimientos de la República Argentina con referencia al constante reclamo por el reconocimiento de su soberanía jurídico-política sobre el conjunto de territorios insulares yacentes en el Océano Atlántico Sur. Sin embargo, así como este conflicto y reclamo llevado a cabo por la Argentina es ampliamente reconocido a nivel nacional e internacional, también existen aspectos poco explorados dentro de sus cualidades. Los objetivos de este ensayo son: brindar un recorrido conciso y concreto sobre el por qué, cómo y para qué de estas negociaciones, explicitar las medidas propuestas en ellas con referencia al reclamo soberano de cada país sobre las Islas del Atlántico Sur y, finalmente, dar una crítica acerca del programa de medidas mencionadas.

Palabras clave: Argentina, Reino Unido, Corona Británica, Malvinas, Islas del Atlántico Sur, soberanía.

1- Introducción

En el año 2024, se conmemoró el cuadragésimo aniversario nacional por el inicio de la Guerra de Malvinas, el día del 2 de abril de 1982, que configura uno de los mayores acontecimientos de la República Argentina con referencia al fervoroso y constante reclamo por el reconocimiento de su soberanía jurídico-política sobre el conjunto de territorios insulares yacentes en el Océano Atlántico Sur. Dicho suceso, de gran relevancia histórica para los argentinos, cada año aumenta su alcance en distintas esferas sociales y, de forma notable, logra unir a los ciudadanos de la Nación en un solo grito que busca, como ya es costumbre, hacer notar su voz en la comunidad internacional y recuperar lo que por derecho e historia le corresponde como propio.

No es ajeno para hombre alguno, ni siquiera para el continente americano (con su gran apoyo a la causa argentina), cómo cada ciudadano de nuestro país conoce y defiende, con mayor o menor intensidad, los reclamos en base a parámetros de pertenencia territorial: la pertenencia de las islas a la plataforma marítima nacional y, a su vez, de los territorios del antiguo Virreinato del Río de La Plata –posteriormente heredados tras la independencia-; derecho internacional: a saber, el Uti Possidetis Iuris; y factores históricos como bien se encuentra la fatídica usurpación británica del gobierno de Malvinas en 1833 (Filmus; 2021).

Sin embargo, así como este conflicto y reclamo llevado a cabo por la Argentina es ampliamente reconocido a nivel nacional e in-

ternacional, también existen aspectos poco explorados dentro de sus cualidades. Esta disputa, por consiguiente, esconde múltiples intercambios y negociaciones acaecidas entre los gobiernos nacionales de ambos países; siendo un ejemplo claro de estos las negociaciones “secretas” entre la Argentina y Reino Unido, durante el período comprendido entre finales de la década de 1960 y mediados de la década de 1970, previo al último Golpe de Estado de 1976.

Los objetivos de este ensayo consisten en brindar un recorrido conciso y concreto sobre el porqué, cómo y para qué de estas negociaciones, explicitar las medidas propuestas en ellas con referencia al reclamo soberano de cada país sobre las Islas del Atlántico Sur y, finalmente, dar una crítica acerca del programa de medidas mencionadas

2- Los orígenes del acuerdo

A mediados de la década de 1960, la situación circundante dentro del Reino Unido se encontraba en un punto crítico nunca antes visto. En primer término, el Imperio Británico se encontraba atravesando un proceso de descolonización a nivel global que, en conjunto, acortaba rápida y súbitamente tanto con un gran flujo de mano de obra barata proveniente de sus colonias—tales como Tanganica, Sudáfrica o Borneo— como varios mercados internacionales a los cuales ofrecer sus manufacturas (Gil, 2020). En segundo lugar, una crisis político-económica se encontraba azotando con fuerza en su interior, producto de

problemas de representación por parte del gobierno laborista del primer ministro Harold Wilson e inconsistencia en las políticas de Estado de Bienestar —v. gr. Subsidios a las clases bajas—, (Ortega, 1981). Y, en tercer lugar, el contexto económico internacional, marcado por un aumento de tensiones entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (producto de la Guerra Fría), había originado una caída notable en los mercados y bolsas de valores a nivel mundial; a la vez que causó el desplome notorio del precio de materias primas como la lana —fundamental para la industria textil británica— (Llanos R. y Lanfranco, 2011). Este cúmulo de factores aquejando al, casi extinto, Imperio Británico provocaron que las elites gobernantes ya no viesen con tan buenos ojos la mantención de territorios en el Atlántico Sur como las Islas Malvinas, puesto que, a la larga, significaban un coste extra que, más que propiciar un medio para solventar las deudas y déficits de la Corona, conlleva a un mayor arrastre de la crisis.

Del otro lado del globo, en el Cono Sur de América, los acontecimientos no eran mucho más alentadores para la República Argentina. A nivel interno, la década del `60 se caracterizó por una inestabilidad política muy fuerte: la prescripción del peronismo y los golpes militares a gobiernos elegidos democráticamente dificultó que nuestro país posea una conducción política predecible. Particularmente, la llegada en 1963 de Arturo Illia a la presidencia y su posterior caída a través de un golpe de Estado en 1966 fue un claro ejemplo de ello. Pese a todo esto, la Argentina, consciente de su situación y la del Reino Unido, llamó a

su contrincante beligerante ante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas a fin de establecer nuevos acuerdos con referencia a la disputa por las Islas del Atlántico Sur (Llanos R. y Lanfranco, 2011).

Fue de este modo que se adoptarían en la Asamblea General de las Naciones Unidas dos resoluciones clave: la Resolución 1514 (XV) y la Resolución 2065 (XX). Por un lado, la Resolución 1514 de la Asamblea General estipulaba el comienzo de las acciones directas de la Organización de las Naciones Unidas en pos de iniciar el proceso de descolonización y autonomía de las colonias y territorios dependientes, a fin de que “los pueblos dependientes puedan ejercer pacífica y libremente su derecho a la independencia completa” (Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, 14 de diciembre de 1960, art. 4); abriéndose así nuevos debates sobre la soberanía en clave de dos nuevos derechos: el de Integridad Territorial más conocido como “*Uti Possidetis Iuris*” y el de la “Autodeterminación de los pueblos”. Por otro lado, la Resolución 2065 de la Asamblea General tendría un papel fundamental en el inicio de las negociaciones, ya que reconocería en forma efectiva la existencia de los reclamos previos por parte de la Argentina y su soberanía sobre las Malvinas; el conflicto existente con el Reino Unido de por medio y, fundamentalmente, llamaría a ambas cancillerías a “a proseguir sin demora las negociaciones recomendadas por el Comité Especial” (Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General, 16 de diciembre de 1965).

Con este nuevo panorama basado en los avances del proceso descolonial de la ONU y con el

conflicto Islas Malvinas/Falkland Islands reconocido, se dieron las primeras reuniones referentes a la nueva rueda de discusiones en julio de 1966 en la ciudad de Londres, reuniendo al canciller argentino Nicanor Costa Méndez y el diplomático delegado por Reino Unido Michael Stewart. Gracias a este primer reencuentro, que la cancillería argentina catalogó como “positiva”, se logró enderezar el rumbo hacia la búsqueda de una mejor y más unánime solución que, además, respetase los intereses de los isleños.

3- El entendimiento anglo-argentino

Como ya vimos, la situación presente en ambas naciones junto con los encuentros pacíficos y positivos entre ambas cancillerías permitieron el afloramiento de nuevas propuestas y medidas a discutir a fin de resolver, de una vez por todas, la disputa que lejos de traer beneficios acarrearaba un gasto mayor para Argentina y Reino Unido.

Este cambio de visión (Wolin, 2001) por parte de la Corona británica se evidenció aún más con la segunda rueda de negociaciones, llevada a cabo entre septiembre y noviembre de 1966. Allí, la cancillería británica propuso una dinámica, cuanto menos, sorprendente: tratar el caso con un enfoque principal en el “traspaso” de la soberanía sobre los territorios insulares, de la posesión pura y exclusiva de Reino Unido a un posible entendimiento y “compartimiento” entre británicos y argentinos por las zonas disputadas.

Para el año 1967, las ruedas de negociaciones se incrementaron exponencialmente, permitiéndose entablar nuevas bases para la creación de proyectos de ley que no sólo dieran más libertad para la negociación pero que, paralelamente, se desarrollasen nuevas ideas entre ambas cancillerías a modo de agilizar las comunicaciones con las Malvinas e Islas del Atlántico Sur tanto con la Argentina como con el Reino Unido.

Producto del aumento en estas reuniones fue que, para el año 1968, la cancillería británica buscaría proponer un proyecto conjunto con la Argentina a fin de establecer los parámetros clave para la comunicación y el “traspaso” soberano de las islas. En este contexto, se escribió el Memorándum de Entendimiento de 1968 (Cancillería Argentina, 1986) por el Departamento de Diplomacia del Reino Unido. Dicho tratado ponía énfasis, con fundamento en la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el objetivo primordial de las dos naciones de: “solucionar definitivamente y en forma amistosa la disputa sobre la soberanía” permitiendo principalmente:

- La libertad de comunicación y movimiento dentro de las Islas del Atlántico Sur y sus zonas marítimas aledañas;
- La promoción de políticas para afianzar los lazos con dichos territorios, en base a las disposiciones específicas de cada Estado y;
- El reconocimiento definitivo, por parte de la Corona británica, de la soberanía argentina llegada una fecha tal (estimada en alrededor de 60-80 años a partir de la fecha

del memorándum) y solo tras la solución de las divergencias y disyuntivas con los isleños.

4- El condominio Anglo-Argentino de las Islas Malvinas: las propuestas definitivas

Justo cuando las mayores iniciativas para con la resolución de la disputa por las islas, con la Argentina dispuesta a firmar el memorándum de entendimiento, el Reino Unido vio la decisión final del proyecto en un inicio ralentizada y, a posteriori, truncada casi en su totalidad. Sectores conservadores de la sociedad británica no vieron con buenos ojos la renuncia sin más a la soberanía de las Islas Malvinas y, tras la filtración del memorándum, presionaron para su destierro (Cañas, 2015). No obstante, esto no impidió que la Argentina, entre 1969 y 1972, firmara diversas cartas y declaraciones buscando reavivar las ruedas de negociación, con el objetivo de refluotar las vías comunicativas con las Islas Malvinas. Como ejemplo claro de este ímpetu por la mantención de los acuerdos, se debe destacar la Declaración Conjunta entre Argentina y Reino Unido de 1971 (Cancillería Argentina, 1971), junto con la firma de los llamados Acuerdos de Comunicaciones de 1971, con el objetivo de encauzar un desarrollo en las comunicaciones entre la República Argentina y los isleños. Estos acuerdos, fundamentalmente, se basaron, de acuerdo con Cañas (2011), en un esfuerzo por parte de la Argentina de promover un mayor bienestar para los nativos de las Islas Malvinas; a la vez que de “acelerar” el

proceso de descolonización, impulsado por las Naciones Unidas.

Entre las implicancias jurídicas de la Declaración Conjunta y los Acuerdos de Comunicaciones de 1971, es posible destacar que la Argentina -en cooperación con la Corona Británica- se comprometía a:

- Crear una “Comisión Consultiva Especial” -constituida por miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina y de la Embajada Británica en Buenos Aires- a fin de diagramar las políticas de Estado a implementarse.
- Adoptar medidas positivas y prácticas para la libertad de comunicaciones y movimientos entre el territorio continental de la Argentina y las Islas Malvinas. Siendo algunos ejemplos el otorgamiento de un documento especial a los nativos y residentes de las islas que les permitiese desplazarse libremente por cualquier rincón de la Argentina; el establecimiento de un servicio marítimo regular de pasajeros, carga y correspondencia entre las islas y la Argentina.
- Adoptar políticas de Estado para promover un mayor vínculo cultural con los isleños, como lo fueron el otorgamiento de becas para fortalecer el intercambio educativo entre isleños y residentes del territorio continental argentino, o las políticas de radicación de docentes argentinos en las islas -quienes realizarían tareas de enseñanza en escuelas de las Malvinas.
- Encauzar la construcción de un aeródromo especial en Puerto Argentino/Stanley, además de espacios de aterrizaje tempo-

rarios para aviones anfibios hasta que no se finalice la construcción del aeródromo.

- Cooperar en el otorgamiento de servicios semanales tanto aéreos como marítimos de carga, pasajeros y correspondencia, a administrarse en conjunto por ambas partes.
- Establecimientos de reducciones impositivas y exenciones al pago de derechos para cualquier actividad económica llevada a cabo en las Islas Malvinas
- Establecimiento de medidas como tarifas telefónicas y postales especiales -como también cancelación de estampillas de correo- a fin de dinamizar las comunicaciones telefónicas, telegráficas y postales entre las Islas y el territorio continental argentino
- Compromiso de Argentina en la provisión de servicios básicos como agua, gas y luz; así como también en la provisión de combustibles.

Sin embargo, cuando el diálogo entre ambas partes parecía mantenerse con firmeza, a partir de la firma de la Declaración Conjunta -y más aún a partir de 1973- las negociaciones comenzarían a enfriarse paulatinamente debido a que el Reino Unido -contrario al ímpetu evidenciado hasta entonces- se mostraría muy renuente a discutir en forma directa la cuestión de la soberanía sobre las Islas Malvinas, alegando que no se podría llevar a cabo una negociación seria sin antes contar con la aprobación total por parte de los isleños. Esta renuencia a discutir la cuestión Malvinas por parte de la Corona Británica -que autores como Cali (2021), denominan como *sovereignty freeze*- persistiría, generando

preocupación tanto en la cancillería argentina como en las Naciones Unidas. Esta última, ante el enfriamiento de las negociaciones, instaría a la Corona Británica a retomar los diálogos con la Argentina, dictando la Resolución 3160 (XXVIII) (Cancillería Argentina, 1973), la cual declarararía la necesidad de que ambas partes retomaran las negociaciones, a fin de poner fin de una vez por todas a la situación colonial de las islas.

Con la firma de esta resolución, además de la vuelta al poder de Juan Domingo Perón en 1973, la cancillería británica propondría a la Argentina la idea de un condominio anglo-argentino como un “paso previo” a la resolución definitiva de la disputa por la soberanía sobre las islas; propuesta que sería vista con buenos ojos por la cancillería y presidencia argentina, aunque no sin ser sujeta a constantes debates entre ambas cancillerías.

El proyecto final -presentado por la cancillería argentina a mediados de 1974-, establecía que:

- Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, pasarán a ser territorios bajo la administración conjunta por parte de Argentina y Reino Unido
- Las banderas de ambos países ondearán en edificios públicos alrededor de todo el territorio insular
- Las monedas de ambos países -junto con la libra malvinense- tendrán curso legal en las islas
- Todos los documentos oficiales que se dicten en las islas se dictarán tanto en español como inglés. A su vez, se reconocerá

a ambos idiomas como lengua oficial.

- Los nativos de las islas tendrán la posibilidad de acceder a la doble ciudadanía argentino-británica
- Los gobernadores malvinenses se alternarán cada dos años y serán elegidos -en forma de alternancia- por el presidente de la República Argentina y la reina de la Corona Británica.

5- “Una oportunidad desaprovechada”: el quiebre de las negociaciones

Estas medidas propuestas por la República Argentina, pese a la gran expectativa generada a nivel nacional e internacional, vieron al poco tiempo obstaculizado su paso y, tiempo más tarde, acabaron desechadas. Si bien no es posible identificar una razón específica y última que haya derivado en el abandono del proyecto, si existieron factores que, en conjunto, acabaron con las esperanzas de la efectivización del condominio.

Un primer factor fue el descubrimiento de fosas petrolíferas de gran magnitud en las Islas sur atlánticas ya que, Reino Unido pudo encontrar una nueva y mejorada rentabilidad a la soberanía sobre las Islas rechazando de ese modo la oferta de administrar en conjunto las riquezas y recursos energéticos. Si bien desde el año 1969, Argentina ya había estado realizando diversos estudios geológicos a fin de comprobar la existencia de yacimientos petrolíferos en suelo malvinense, sería en 1971 que Reino Unido avizoraría esta posibilidad y, en consecuencia, encargaría a expertos de la Universidad de Birmingham a concre-

tar un estudio sobre el área circundante a las Malvinas, el cual arrojaría la existencia de las cuencas de San Jorge y Magallánica -al igual que otras menores en la Isla Gran Malvina- como dos fosas con abundantes cantidades de petróleo e hidrocarburos (Berardi, 2023). Tras esto, en el año 1975, por iniciativa de Lord Shackleton, un buque británico catalogado como R.R.S Shackleton realizaría una expedición al territorio insular de Malvinas -así como partes del Mar Argentino- a fin de confirmar la existencia de cuencas petrolíferas en la zona. Esto llevaría a la indignación de la Argentina que emitiría un comunicado repudiando el accionar británico y, posteriormente, enviaría la barca ARA Storni a interceptar el buque Schackleton. Este suceso -conocido como el “incidente Shackleton”- condicionaría notoriamente las negociaciones y, a la larga, contribuiría al olvido del condominio; puesto que -por los descubrimientos de las cuencas- la Corona Británica buscaría de todas maneras retener la soberanía sobre las islas, a tal punto que cambiaría las negociaciones por el traspaso de soberanía por negociaciones unilaterales de “cooperación económica” para extracción de hidrocarburos.

Un segundo factor fue la presión ejercida por ciertos grupos de presión o *lobbies* radicados en las islas y los cuales, frente a los avances efectuados por la Argentina en su comunicación con los isleños, presionaron para dar marcha atrás con el proyecto de condominio anglo-argentino. En primer lugar, es posible destacar el accionar del “Comité de Emergencia Isleño o Falkland Islands Emergency Committee, conformado por grupos económicos y de interés en las islas que, de acuerdo con

Berardi (2023) se manifestó tajantemente en contra de toda propuesta que conllevarse a un acercamiento entre los isleños y la República Argentina. Prueba de ello fue una campaña de opinión pública efectuada por el comité -en colaboración con diversos periódicos locales- en la cual se acusaba al gobierno británico laborista de “entregar” las Malvinas a la Argentina y se buscaba reforzar la identidad de los isleños con la Corona a través de una idealización de la identidad inglesa imperial. En segundo lugar, cabe mencionar la injerencia del conglomerado económico conocido como *Falkland Islands Company* (o FIC), compañía destinada a la venta de diversos bienes y servicios en Malvinas, la cual actuó financiando tanto al comité de emergencia isleño como a otros lobbies. De este modo, la presión de los lobbies isleños fue clave puesto que, frente al avance del proyecto de condominio anglo-argentino, propiciaron un aumento del rechazo por parte de los isleños sobre cómo el gobierno británico “entregando” las islas frente a la autodeterminación de los nativos (generando que la Corona diese marcha atrás con las negociaciones).

Un tercer y último factor fue la complicada situación político institucional que Argentina se encontraba atravesando durante la década. La muerte de Perón y su reemplazo por María Estela Martínez de Perón, resultaron un primer gran golpe al proyecto del condominio anglo-argentino ya que, en gran parte, fue por el carácter activo del ex presidente argentino que las negociaciones en torno al proyecto se mantuvieron a flote. El posterior golpe de estado en marzo de 1976 y el establecimiento de la última dictadura cívico-militar, propicia-

ron un giro rotundo en las negociaciones con la Corona británica por las islas por dos motivos: por un lado, la situación institucional que atravesaba el país generó desconfianza en el gobierno británico acerca de la capacidad de la Argentina para mantener en pie el proyecto de condominio (en caso de efectuarse); y por el otro lado, el establecimiento de la junta militar en el gobierno (en paralelo con el ya mencionado hallazgo de cuencas petrolíferas en las islas) hicieron que la Argentina -al igual que su par británico- cambiasen el objetivo final de las negociaciones por Malvinas, pasando de proponer proyectos para la administración conjunta a meros acuerdos de “cooperación económica” para la extracción de hidrocarburos.

Por los factores anteriormente nombrados, el proyecto del condominio anglo-argentino terminaría siendo abandonado por ambas partes en forma definitiva. Más adelante -y con las negociaciones prácticamente en un “punto muerto”- el gobierno de facto argentino decidió, en el año 1982, ocupar las Islas Malvinas por la fuerza dando inicio al “Conflicto Armado del Atlántico Sur” o comúnmente conocido como “Guerra de Malvinas”. Más allá de las consecuencias políticas, económicas, militares y humanas de dicho conflicto, este hecho marcó el fin de las negociaciones entre la Cancillería Argentina y el Foreign Affairs británico en torno a la soberanía sobre Malvinas, tal como anuncia la Resolución 2065.

Habiendo identificado el contexto de origen de este proyecto, los principales enunciados del mismo y los factores que determinaron su fracaso, procederemos a realizar una crítica

reflexiva de este Memorándum de Entendimiento que daba origen al “Condominio anglo-argentino en las Islas Malvinas”, teniendo en cuenta los mayores obstáculos que podrían haber sucedido, de haberse llevado el proyecto a la práctica.

En primer término, debemos remarcar el descubrimiento de la existencia de numerosas fuentes de recursos petrolíferos y energéticos de valor en las islas. A raíz de investigaciones en las islas, los estudios advirtieron de la posibilidad de hallar en el territorio isleño y marítimo circundante reservas de petróleo en gran cantidad lo que -junto con la ruta de comercio estratégico por el Estrecho de Magallanes, de gran relevancia geopolítica- brindó al Reino Unido nuevas razones para mantener y efectivizar en mayor alcance su soberanía sobre las Islas del Atlántico Sur, a fin de obtener los ingresos provenientes de la extracción de petróleo y, de ese modo, solventar los gastos en materia de administración y servicios públicos.

En segundo término, otro impedimento para la concreción del proyecto compartido en las Islas del Atlántico Sur se encontró en la propia opinión de los isleños residentes hacia ese entonces en las Malvinas. Los nativos malvinenses, pese a tener la posibilidad de interactuar y conectarse en mayor medida con la cultura y las costumbres argentinas no vieron con buenos ojos la posibilidad de formar parte del territorio argentino. Como prueba de ello, referéndums 60% de los isleños pretendía permanecer como dependientes de la Corona Británica antes que siquiera tener algo que ver con los argentinos. Por lo tanto,

el implementar la medida, contra la voluntad del amplio grueso de la población existente y residente, no hubiese conformado más que una idea destinada a chocar contra la pared de protestas/reclamos constantes por parte de los isleños. Junto con este factor, determinado por la opinión de los isleños, se tiene a los intereses de los funcionarios y la sociedad conservadora británica dentro de lo que se conoce como el “Lobby isleño” dentro tanto de la prensa y el parlamento británicos como del FIC (Colombo y D`Elía, 2019). Pese a que las Malvinas representaban un gasto difícil de afrontar dada la crisis interna y externa en la Corona del Reino Unido-, la idea de relegación y hasta renuncia [parcial] de su control soberano sobre los territorios insulares dado por los tratados, resultaba ser muy resistida por los sectores mayoritarios de la comunidad noratlántica y tras el descubrimiento de las reservas petrolíferas en las islas, este sector acérrimo a la no renuncia a la soberanía británica sobre las islas se vio fuertemente fortalecido, principalmente en la figura del FIC que, con este panorama en vista, financió campañas publicitarias tanto en las islas como en el Reino Unido a fin de enaltecer el sentimiento de pertenencia hacia las Malvinas. (Colombo y D`Elía, 2019).

Y, en tercer término, para finalizar de remarcar las chances de supervivencia del proyecto, la situación crítica tanto política como socio-económica que atravesaba la Argentina se acrecentaría a gran escala desde 1973 con la sucesión de Perón a María Estela Martínez de Perón –tras la muerte del primero-. A partir de esa fecha, el país se sumiría en un profundo caos representado por la cuasi imposi-

bilidad de representación y control de orden por parte de las fuerzas estatales legítimas en lo político; una feroz escalada de los índices de violencia y terrorismo llevados a cabo por las diversas agrupaciones guerrilleras y las fuerzas parapoliciales del Estado y un salto inflacionario pocas veces visto.

A raíz de la crítica concretada, resulta posible afirmar que; de haberse intentado aplicar la declaración y proyecto de establecimiento del condominio anglo-argentino en las Malvinas, no hubiesen sido para nada favorables las condiciones como para asegurar su supervivencia a largo plazo.

6- Conclusiones

Llegados a este punto, conviene hacer una recapitulación de lo desarrollado hasta ahora.

Durante las décadas de 1960 y 1970, la situación global en términos económicos y políticos se hallaba fuertemente marcada e influenciada por los procesos acaecidos en pleno alza de la Guerra Fría entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. En este contexto tan desfavorable, la República Argentina y el Reino Unido, lejos de ser una excepción a la regla, supieron ser testigos de lo que, para muchos expertos, representan sus peores facetas. Por un lado, el Reino Unido sumergido en una aguda crisis de representación democrática, acompañada de una recesión económica producto de la pérdida de muchas colonias –con su mano de obra barata y mercados diversos- y por el otro lado, la Argentina hundida en la alternancia

de regímenes democráticos/autoritarios, con feroces escaladas en los índices de violencia y aún más feroces aumentos en la generalidad de los precios de consumo básico-esencial. En paralelo, la Organización de las Naciones Unidas se encontraba encarando un arduo proceso por favorecer la descolonización en todo el mundo, el incluiría, por supuesto, a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur.

Tanta fue la urgencia de paliar los problemas -y tanto fue el ímpetu de las Naciones Unidas por agilizar el proceso de descolonización- que, a partir de 1966-67, ambos gobiernos comenzaron a coordinar, no sin idas y vueltas, medidas y proyectos para poder obtener de forma mutua un beneficio a costa de la cuestión Malvinas/Falklands [y, en el medio, ver medidas para satisfacer los intereses de los isleños], teniendo como meta final poner fin de una vez por todas a la cuestión de quién se haría con la soberanía sobre las islas del atlántico sur. Con este objetivo, se firmarían diversas declaraciones y tratados como el Memorándum de Entendimiento del 68 o la Declaración Conjunta del 71, al igual que se firmarían resoluciones de la ONU tales como la 2065 o la 3160, hasta alcanzar, como punto culmine de las ruedas de diálogo, en 1974, la creación de un proyecto por el cual, además de garantizarse una efectiva comunicación entre ambas naciones y las Islas en simultáneo, se pudiese acordar un “compartimento” de las funciones de administración político económicas de las Islas del Atlántico Sur, que incluía: que las monedas británica y argentina coexistirían en territorio isleños, que los isleños podrían acceder a la ciudadanía ar-

gentino-británico y que ambas partes cooperarían en el otorgamiento de servicios como transporte, luz, agua y gas. Este proyecto, tan ambicioso como suena, recibió el nombre de “Condominio Anglo-Argentino de las Islas Malvinas”.

Pese a la expectativa que esto generó en ambos países -principalmente en la República Argentina bajo el lema de “si ponemos un pie en las islas, no nos sacan más” dicho por el propio Juan Domingo Perón-, las negociaciones paulatinamente se fueron enfriando y, a los pocos años, el proyecto del condominio acabó por ser desterrado en su totalidad. Este destierro obedeció, fundamentalmente, a tres factores: i) el hallazgo de cuencas petrolíferas con grandes potenciales de extracción -que reforzó el interés de la Corona Británica por mantener su soberanía sobre las islas; ii) el accionar los lobbies y grupos económico-políticos con intereses en las islas, los cuales presionaron al gobierno británico (ante el avance de las propuestas por parte de la cancillería argentina) para dar marcha atrás con el proyecto del condominio; y iii) la delicada situación institucional que atravesaba la Argentina (sobre todo luego de la muerte de Juan Domingo Perón), la cual generó incertidumbres en la Corona Británica y le restó fuerza a los reclamos efectuados a los fines de reflotar el proyecto del condominio.

Finalmente, realizando un análisis crítico del Memorándum de Entendimiento -base fundamental para el proyecto de condominio anglo-argentino-, se pudo avizorar que el plan trazado de co-administración de las islas (y posterior traspaso de soberanía sobre

las mismas) contaba con múltiples falencias y atascos que, resumidamente, se basaban en: i) el hallazgo de reservas de petróleo en el territorio de las Islas del Atlántico Sur), ii) el rechazo amplio del proyecto final por parte de los isleños junto con la disconformidad de la gran mayoría de la sociedad conservadora británica (representada por el “lobby isleño”) acerca de la idea de relegar la soberanía sobre las Malvinas, y iii) el acrecentamiento de la crisis interna en la República Argentina política y económicamente. Producto de estos [y otros tantos] elementos, se afirmó que, de haberse aplicado en forma efectiva el proyecto de condominio anglo-argentino, las condiciones presentes tanto en la República Argentina, como en la Corona Británica y como en las propias Islas Malvinas, hubiese sido muy difícil lograr que el condominio pueda subsistir.

Con la pérdida del proyecto de condominio anglo-argentino se perdió una de las que, en los papeles al menos, representaría la mejor y más cercana oportunidad de recuperar parte de la soberanía que jurídicamente nos corresponde sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y sus espacios marítimos circundantes desde el proceso de usurpación británica de 1833; acompañado por la eliminación de los habitantes anteriores que se hallaban residiendo bajo la jurisprudencia argentina y sus normas.

Finalmente, queda preguntarnos en aras de las futuras negociaciones por el derecho de posesión sobre las Islas Malvinas: ¿Habría sido esa nuestra única oportunidad de acercarnos a una resolución pacífica de la contien-

da? ¿Habría posibilidad de acercarnos a una situación similar? Si la respuesta es afirmativa ¿Cómo lo lograremos? ¿Tendremos una oportunidad de “coexistencia pacífica” con los británicos e isleños en Malvinas? ¿Volveremos a tener el dominio completo sobre las mismas poblaciones? Preguntas como estas tan solo podrán responderse con el tiempo si se cuentan con las herramientas necesarias para ello: instituciones organizadas, un clima medianamente estable, un contexto político-económico favorable y/o una colaboración de terceros. Mientras tanto, solo nos queda, en esta fecha tan importante para nosotros los argentinos, recordar a aquellos que combatieron por el bien mayor desinteresado de la patria en extensión y aprender de los errores en pos de una mejora.

Referencias bibliográficas

Anónimo (2021). “Cuestión Malvinas: período 1966-1982”. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Cancillería.gob.ar. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/lapropuesta-secreta-de-los-ingleses-a-peron-por-las-malvinas-nid1455991/>

Berardi, L. N. (2023). Las negociaciones por las Islas Malvinas: el lobby isleño y los hidrocarburos. Anuario del Instituto de Historia Argentina, 23(2), e196. <https://doi.org/10.24215/2314257Xe196>

Cali, E. (2021). La diplomacia por las Islas Malvinas, Sandwich y Georgias del Sur: un estudio sobre los factores que conllevaron al congelamiento de las relaciones anglo-argentinas (1974 a 1982). III Jornadas sobre la Cuestión Malvinas en la UNLP. Universidad Nacional de La Plata

Cañas, M. F. (2011). Reseña sobre la cuestión de las Islas Malvinas. Revista Diplomacia (124), pp. 79-92. Recuperado de <https://corteidh.or.cr/tablas/r30178.pdf>

Colombo R. & D'elía D. (2019). “BOLETÍN DEL CENTRO NAVAL”, (80), 81-87. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43709>

Filmus, D (2021). “¿Por qué las Malvinas son argentinas?” Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Cancillería.gob.ar. Recuperado de <https://cancilleria.gob.ar/es/por-que-las-malvinas-son-argentinas>

Freedman, Lawrence (2005). *The Official History of the Falklands Campaign*. Whitehall Histories: Government Official History Series. Volume I: The Origins of the Falklands War. Routledge

Gil, A (2020). “La descolonización de los imperios británico y francés”. El Orden Mundial (EOM). Recuperado de <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/descolonizacion-imperio-britanico-frances/>

Jakubowicz, F (2013). “Malvinas en la Universidad: concurso de ensayos 2012”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Ministerio de Educación de la Nación.

Jastroblansky, M (2012). “La propuesta secreta de los ingleses a Perón por las Malvinas”. La Nación. Lanacion.com.ar. Recuperado

Llanos R., C. y Lanfranco, M. F. (2011). Problemas del estado de bienestar británico en la historia del tiempo presente. Una aproximación a la trayectoria de reducción del welfare state. Análisis Político, 24(73), 79-96. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43709>

Moloeznik, M.P (2022). “Malvinas, una mirada diferente”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Editorial Escuela Nacional de Inteligencia.

Ortega H (1981): "En 1968 se planeó un golpe de Estado en el Reino Unido". El País. Recuperado de: https://elpais.com/diario/1981/03/31/internacional/354837614_850215.html



Lautaro Rodriguez Bonavia

Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR).

Correo electrónico: lautarorodriguezbonavia29@hotmail.com

LA POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA EN MÉXICO: DEL DISCURSO A LA REALIDAD¹

Alejandra Gutiérrez Luna
Maribel Elliot Alvarado Becerril

Abstract

In January 2020, the former Mexican Foreign Minister, Marcelo Ebrard, announced the creation of Mexico's Feminist Foreign Policy (FFP) as a "set of principles that seek, from foreign policy, to guide government actions to reduce and eliminate structural differences, gaps, and gender inequalities" (Gobierno de México, 2020). Following this announcement, a debate arose regarding the relevance of implementing Mexico's FFP. On the one hand, the Mexican government has stood out for its commitment to addressing gender-based violence in both multilateral forums and its bilateral relations with various countries. On the other hand, the alarming levels of violence against women within Mexico itself raise concerns. In line with this, critics argue that Mexico's FFP discourse presents a series of inconsistencies, including the use of the term "feminist," the possibility that it is merely an imitation of policies from countries like Sweden and Canada, and the paradox between the high levels of violence against women in Mexico and the government's fulfillment of multilateral commitments.

Keywords: foreign policy, feminism, gender violence, diplomacy, International Relations.

Resumo

Em janeiro de 2020, o então chanceler mexicano, Marcelo Ebrard, anunciou a criação da Política Externa Feminista (PEF) no México como um "conjunto de princípios que buscam, a partir da política externa, orientar as ações governamentais para reduzir e eliminar as diferenças estruturais, lacunas e desigualdades de gênero" (Governo do México, 2020). A partir desse anúncio, surgiu um debate sobre a pertinência da aplicação da PEF mexicana. Por um lado, o governo mexicano tem se destacado por seu compromisso com questões de violência de gênero tanto em fóruns multilaterais quanto em suas relações bilaterais com diversos países. Por outro lado, a situação de violência vivida pelas mulheres dentro do país é alarmante. Nesse contexto, argumenta-se que o discurso da PEF mexicana apresenta uma série de inconsistências, entre elas o uso do termo "feminista", a possibilidade de se tratar de uma imitação de modelos de países

¹(un asterisco)Artículo de investigación. Recibido: 08/04/2024; Aceptado: 18/02/2025

como Suécia e Canadá, bem como a paradoxa entre a violência contra as mulheres no México e o cumprimento de compromissos multilaterais.

Palavras-chave: política externa, feminismo, violência de gênero, diplomacia, Relações Internacionais.

LA POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA EN MÉXICO: DEL DISCURSO A LA REALIDAD

Resumen

En enero de 2020, el entonces canciller mexicano, Marcelo Ebrard, anunció la creación de la Política Exterior Feminista (PEF) en México como un “conjunto de principios que buscan, desde la política exterior, orientar las acciones gubernamentales para reducir y eliminar las diferencias estructurales, brechas y desigualdades de género” (Gobierno de México, 2020). A partir de esto, se suscitó un debate en torno a la pertinencia de la aplicación de la PEF mexicana, ya que por un lado el gobierno mexicano ha destacado por su compromiso con temas de violencia de género tanto en foros multilaterales como en sus relaciones bilaterales con distintos países, pero, por otro lado, la situación de violencia que viven las mujeres al interior del país es alarmante. En sintonía con esto, se argumenta que el discurso de la PEF mexicana trae consigo una serie de inconsistencias, entre las que se encuentran el uso del término “feminista”, la posibilidad de que se trate de una imitación de gobiernos como el sueco y el canadiense, así como la paradoja entre la situación de violencia de las mujeres en México y el cumplimiento de compromisos multilaterales.

Palabras clave: política exterior, feminismo, violencia de género, diplomacia, Relaciones Internacionales.

1- Introducción

A partir de que en enero de 2020, el entonces canciller mexicano, Marcelo Ebrard, anunció la creación de la Política Exterior Feminista (PEF) en México se suscitó un debate en torno a su pertinencia, pues el discurso del gobierno mexicano refleja inconsistencias. La primera radica en el uso del propio término “Política Exterior Feminista”, pues el feminismo, además de comprender distintos postulados teóricos, es un movimiento social diverso por sus orígenes, evolución y objetivos. Adicionalmente, en el diseño de la PEF no se tomó en cuenta la participación de organizaciones de la sociedad civil o académicas feministas;

no se les menciona. En todo caso se trata de una política exterior con perspectiva de género, que incluye términos como transversalización² e interseccionalidad³, propios de estos enfoques y que merecen ser detallados para analizar su pertinencia.

Por otra parte, debido al contexto en el que fue creada, existe la posibilidad de que la PEF mexicana se trata de una imitación de las políticas exteriores de gobiernos como el sueco y el canadiense. Suecia, por ejemplo, implementó la PEF en 2014 y su Cancillería solicitó reportes sobre la situación de género a los países con los que mantiene relaciones diplomáticas, lo que refleja avances sustanciales

en el desempeño de sus estrategias hacia el exterior.

Finalmente, existe una paradoja entre la situación de violencia que viven las mujeres en México y el cumplimiento de compromisos multilaterales. Es decir, mientras que en el país al día son asesinadas en promedio once mujeres (INEGI, 2024), el gobierno mexicano ha ratificado prácticamente todos los tratados y convenios internacionales pertenecientes al régimen internacional de la prevención y atención de la violencia contra las mujeres (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2024) en cumplimiento con sus responsabilidades internacionales.

Para el análisis de la PEF mexicana, en este artículo se abordarán las distintas interpretaciones del término política exterior y algunos postulados del feminismo. La política exterior es definida por Rafael Velázquez (2005, p. 20) como las conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado, más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional y en objetivos concretos.

Los principales actores que influyen en el diseño e implementación de la política exterior

en México son el presidente o la presidenta de la República, la Cámara de Diputados, el Senado de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), otras secretarías de Estado con oficinas de asuntos internacionales y actores no gubernamentales como la sociedad civil, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas, la academia y los medios de comunicación.

Respecto a la cuestión metodológica, se emplea el método del estudio de caso, dado que se aborda la particularidad y la complejidad del caso singular (Stake, 1999: 11) del discurso de la PEF mexicana, la cual se convirtió en la primera en implementarse en América Latina. La experiencia mexicana permite analizar cómo un país con profundas desigualdades y desafíos internos en materia de violencia de género pone en marcha una política con enfoque feminista en el ámbito global. México ofrece un caso de estudio único porque combina liderazgo internacional con desafíos internos, lo que permite analizar tanto los alcances como las limitaciones de una PEF en un país con marcadas brechas de género. Su estudio ayuda a comprender cómo se traduce (o no) el compromiso internacional en cambios concretos dentro de las fronteras nacio-

² Significa que se debe prestar atención constante a la igualdad entre mujeres y hombres en las políticas, las estrategias y las intervenciones de desarrollo. La transversalidad de género no significa únicamente asegurar que las mujeres participen en un programa de desarrollo previamente establecido. También pretende asegurar que tanto las mujeres como los hombres participen en la definición de objetivos y en la planificación de manera que el desarrollo cumpla con las prioridades y las necesidades tanto de las mujeres como de los hombres (Aparicio, M., Leyra, B. y Ortega, R., 2009, p.184).

³ La interseccionalidad es una herramienta analítica para estudiar, entender y responder a las maneras en que el género se cruza con otras identidades y cómo estos cruces contribuyen a experiencias únicas de opresión y privilegio. El análisis interseccional tiene como objetivo revelar las variadas identidades, exponer los diferentes tipos de discriminación y desventaja que se dan como consecuencia de la combinación de identidades (Aparicio, M., Leyra, B. y Ortega, R., 2009, p. 179).

nales.

Las fuentes de obtención de información son de carácter documental, que incluyen artículos científicos, así como documentos internacionales y del gobierno mexicano. El escrito se divide en cuatro apartados: el primero aborda los aspectos teórico-conceptuales que dan sustento al artículo; es decir, feminismo y política exterior. En la segunda parte se revisan brevemente las políticas exteriores feministas de los gobiernos pioneros en esta materia: Suecia y Canadá. En el tercer apartado se desarrolla el discurso oficial del gobierno mexicano sobre la Política Exterior Feminista, además del papel de las mujeres en la diplomacia mexicana y los tratados ratificados en materia de los derechos de las mujeres, mientras que en el cuarto apartado se proporcionan datos sobre la situación de las mujeres en México. Finalmente se presentan las conclusiones.

2- Aspectos teórico-conceptuales: feminismo y política exterior

El aumento de la acción gubernamental desde mediados de la década de 1990 refleja la intensificación del movimiento feminista, representada por el fortalecimiento de normas y organizaciones regionales y transnacionales (Weldon et al., 2023), planteando un desafío significativo: articular la lucha contra las

desigualdades de género de manera que considere la diversidad de las mujeres en todo el mundo y enfrente a las diversas estructuras de opresión. Implementar una Política Exterior Feminista “representa un hito significativo en la lucha por la igualdad de género a nivel internacional” (INMUJERES, 2024).

La adopción en el año 2000 de la Resolución 1325⁴ sobre Mujeres, Paz y Seguridad por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU, 2000) ejerció gran influencia en la configuración de una PEF. Esta resolución expresó la inquietud por el hecho de que la sociedad civil, en especial las mujeres, niñas y niños, conforman la gran mayoría de las personas afectadas por los conflictos armados.

La Resolución 1325 se enmarca en un conjunto más amplio de iniciativas internacionales destinadas a promover la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Ejemplo de ello es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual estableció un marco legal integral para promover y proteger los derechos de las mujeres en diversas áreas, incluyendo el acceso a la educación, la participación política, el empleo y la protección contra la violencia de género (ONU, 1979). Asimismo, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada en 1995 durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer,

⁴ Esta Resolución insta a los Estados Miembros de la ONU a velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos (ONU, 2000).

estableció una amplia agenda para avanzar en la igualdad de género en áreas como la salud, la educación, el empleo y la participación política (ONU, 1995).

Esta perspectiva interseccional surge como respuesta a la constatación de que la política, incluyendo la exterior, ha sido un sector ampliamente masculinizado, caracterizado por las experiencias, intereses y prioridades propias de los hombres (Arco Escriche, 2022). De acuerdo con ONU Mujeres, en 2023 únicamente 31 países tuvieron a una mujer como jefa de su Estado o Gobierno y 56 como Ministra de Asuntos Internacionales (ONU Mujeres, 2023). Además, su presencia representa tan solo el 20.54% del total del cuerpo diplomático a nivel mundial (Chehab, 2023).

Los estudios feministas sitúan la igualdad de género, la discriminación y la violencia en el centro del análisis de la conducción y el discurso de la política exterior. La implicación académica de estudiarla de manera crítica va más allá del análisis de compromisos políticos, algunos de los cuales podrían ser inconsistentes con los ideales éticos y los principios de igualdad de género que son fundamentales para los discursos y prácticas de la PEF.

La teoría feminista de las Relaciones Internacionales (RR.II.) también ofrece una crítica útil de las teorías centradas en el Estado y la manera en que hacen invisibles las jerarquías de poder existentes y los límites de género que determinan los resultados de la política exterior. La esfera pública de las instituciones estatales ha estado mayormente asociada con los hombres y la masculinidad, lo que a

su vez define lo internacional como el espacio en el que las mujeres no tienen cabida y donde la femineidad es excluida.

Por ejemplo, Irene Rodríguez Manzano (2015) analiza la relación entre el feminismo y las RR.II., destacando cómo esta disciplina ha permanecido tradicionalmente androcéntrica y centrada en el Estado, lo que ha dificultado la integración de las perspectivas feministas. Al considerar el género como una categoría de análisis fundamental, resalta los aportes epistemológicos y metodológicos del feminismo, que han permitido cuestionar las estructuras de poder y proponer enfoques más inclusivos.

Por su parte, Yetzy U. Villarroel Peña (2007) señala que el feminismo ofrece un enfoque legalista, ético y humano similar al idealismo tradicional, pero centrado en la incorporación de la mujer como actor clave en los procesos sociopolíticos, económicos y culturales. Su mayor impacto se observa en la epistemología, al renovar conceptos y valores que estructuran las sociedades, permitiendo una comprensión más amplia no solo de la mujer, sino también del hombre y de la humanidad en su conjunto, lo que ha impulsado el auge de los estudios de género.

Si bien el feminismo y los estudios de género en RR.II. aún enfrentan barreras estructurales y epistemológicas, su consolidación no solo amplía el campo de estudio, sino que también permite repensar la disciplina desde enfoques más inclusivos, críticos y contextualizados en la realidad regional. Desde una perspectiva iberoamericana, los autores Di

Giorgio, Sánchez y Jacques (2021) examinan la incorporación de la perspectiva de género y los feminismos en el estudio de las RR.II., en el marco de la dependencia académica respecto al Norte Global. Este proceso de adaptación no solo refleja una mayor sensibilidad hacia las realidades locales, sino que también sugiere el surgimiento de una protoautonomía epistémica, en la que se gestan nuevas categorías de análisis y marcos interpretativos que pueden contribuir a una mayor independencia teórica y metodológica dentro del campo de esta disciplina.

En este sentido, las académicas feministas son altamente escépticas sobre el potencial transformador del feminismo generado por el Estado, en particular, las limitaciones que el orden patriarcal institucionalizado impone sobre la capacidad del Estado para apoyar y sostener valores y prácticas feministas dentro y fuera de sus fronteras (Aggestam, Bergmand y Kronsell, 2018).

Diversas autoras coinciden en que, hasta el momento, ningún país ha definido claramente a qué se refiere cuando habla de feminismo en política exterior. Según las académicas Karin Aggestam y Annika Bergman Rosemond, la palabra feminista implicaría una orientación hacia una política exterior más ambiciosa y controvertida, que busque la renegociación y el desafío de las jerarquías de poder y de género existentes en las políticas actuales y en las instituciones (2016, p. 323).

La PEF representa un enfoque completo, coherente y consistente hacia un conjunto de trabajo que abarca todos los aspectos de la

política exterior y las relaciones internacionales; por lo que una de las definiciones más utilizadas es la del Centro Internacional de Estudios de la Mujer (ICRW, por sus siglas en inglés):

La Política Exterior Feminista es la política de un Estado que define sus interacciones con otros Estados y movimientos de manera que prioriza la igualdad de género y consagra los derechos humanos de las mujeres y otros grupos tradicionalmente marginados, asignando recursos significativos para lograr esa visión y buscando, a través de su implementación, transformar las estructuras de poder patriarcales y dominadas por hombres en todos sus ámbitos de influencia (Thompson y Clement, 2019).

En consecuencia, está en constante proceso de definición y se moldea de acuerdo con el contexto, los actores nacionales e internacionales, así como la evolución de los movimientos feministas, las iniciativas de solidaridad y el papel desempeñado por la cooperación internacional en la agenda de derechos humanos y promoción de la igualdad (Mesa, 2023). Esto significa una política exterior que no se limita únicamente a ser implementada por mujeres o para mujeres, sino que se amplía, adoptando una perspectiva de género no binaria que reconoce y busca corregir los desequilibrios históricos de poder patriarcales, así como aquellos que suelen ser racistas o coloniales, tal como se manifiestan en el escenario mundial (Thompson y Clement, 2019).

La falta de una definición concreta ha dado

lugar al desarrollo de una variedad de interpretaciones, ambiciones y prioridades en la implementación de la PEF. Sin embargo, todas estas interpretaciones comparten ciertos pilares de acción que guían su puesta en práctica. En primer lugar, está la inclusión de la transversalidad de género en distintas áreas de la política exterior. En segundo lugar, se destaca la importancia de la participación activa de las mujeres en la formulación y ejecución de la política exterior, tanto a nivel ministerial como en las relaciones bilaterales y multilaterales de los Estados. En tercer lugar, se promueve el empoderamiento económico de las mujeres como una medida clave para avanzar hacia la igualdad de género. Por último, se enfatiza la necesidad de promover los derechos de las mujeres, combatir la discriminación y la violencia de género (Arco Escriche, 2022).

Estas distintas interpretaciones reflejan el gran desafío que implica y el amplio potencial que ofrece la PEF, presentando tanto oportunidades como desafíos a medida que la agenda sigue evolucionando. Además, plantea un desafío epistemológico al subrayar la importancia de deconstruir conceptos fundamentales en las relaciones internacionales, como el poder, el Estado, la seguridad y la defensa, desde una perspectiva crítica. Esto implica analizar y cuestionar las construcciones de masculinidad y feminidad en relación con el poder y el liderazgo utilizados en la esfera política.

De acuerdo con Claudia Zilla (2022), tres problemas son fundamentales en la discusión crítica sobre la PEF: en primer lugar, la bre-

cha entre la retórica y la práctica; en segundo lugar, la tensión entre la PEF y otras áreas políticas; y en tercer lugar, las discrepancias entre las heterogéneas demandas de las diversas perspectivas feministas.

Los gobiernos pueden utilizar la PEF para presentar una cara progresista mientras propagan versiones livianas y no controvertidas del feminismo. Pero incluso en esos casos, al menos introducen el concepto de feminismo en el discurso político, haciéndolo políticamente aceptable. La PEF anima a los gobiernos a orientar su política exterior (con mayor fuerza) hacia (grupos desfavorecidos) en lugar de solo hacia los estados, a abrirla (más ampliamente) a la sociedad civil y al activismo, por ejemplo, a través de consultas, y a coordinarla (mejor) con otros ministerios (Zilla, 2022, p. 6).

Así, las acciones tomadas para implementar una PEF reconocen el potencial transformador del movimiento feminista y sus demandas para cambiar las estructuras patriarcales en las que se basa un Estado predominantemente masculino. Que un gobierno declare que su política exterior es feminista es performativo, porque pone de manifiesto las importantes brechas de género existentes en el ámbito internacional y la ausencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones (Mesa, 2023, p. 84).

Este acto demuestra la voluntad de promover la igualdad de género tanto a nivel nacional como internacional, lo que implica transformar las estructuras institucionales y adoptar

nuevas perspectivas sobre el poder y las relaciones internacionales. Además, subraya la importancia de implementar políticas de acción afirmativa para asegurar una participación equitativa en el ámbito internacional. Esto abre oportunidades para cambios reales en la política exterior, yendo más allá de las palabras y buscando modificar las dinámicas de poder y representación en el escenario internacional.

3- Las políticas exteriores feministas de los gobiernos pioneros en la materia: Suecia y Canadá

Para octubre de 2022, países como Suecia (2014), Canadá (2017), Francia (2019), México (2020), España (2021), Luxemburgo (2021), Alemania (2022), Chile (2022), Colombia (2022) y Liberia (2022) habían implementado una Política Exterior Feminista.

Los pioneros: Suecia y Canadá se encuentran entre los treinta países mejor posicionados en el ranking de equidad de género del Foro Económico Mundial (2023) en las áreas política, económica, educativa y de salud. En el Informe Global de Brecha de Género del 2023, en una escala del 0 al 1, Suecia tuvo un puntaje de 0.815, lo que lo sitúa en el quinto lugar del ranking y con 0.770, Canadá se encuentra en la posición número treinta. Mientras tanto, México se encuentra en el puesto 33 con un puntaje de 0.765.

No es casualidad que Suecia haya sido el primer país del mundo en implementar una Po-

lítica Exterior Feminista en 2014. Una de sus bases es que forma parte del trabajo de un gobierno feminista y es la continuación de una política nacional de equidad de género que incluye reformas sociales dirigidas a las mujeres y niñas, disposiciones sobre el cuidado de la infancia, licencias parentales compartidas, el derecho al aborto, la inclusión de la perspectiva de género en el diseño de las políticas sociales, entre otras (Handbook Sweden's feminist foreign policy, 2019: 16). Esto refleja el compromiso del gobierno sueco con la igualdad de género en todos los ámbitos.

La PEF sueca se define como un método de trabajo y una perspectiva que toma cuatro "R" como punto de partida: *Rights* (derechos), *Representation* (representación), *Resources* (recursos) y *Reality* (realidad). La política se basa en la interseccionalidad, lo que implica entender que las personas tienen diferentes condiciones de vida y necesidades (Handbook Sweden's feminist foreign policy, 2019, p.11). Suecia representa quizá el ejercicio más acabado de una PEF, ya que parte de una perspectiva amplia de derechos y acciones en lo público y lo privado, mientras que otros países pioneros como Noruega y Francia han circunscrito sus acciones, en su mayoría, a ámbitos específicos de seguridad y asistencia (Mora y Oropeza, p. 773).

La política exterior sueca está dividida en tres áreas principales que son herramientas para el desarrollo de la PEF: seguridad, cooperación para el desarrollo y comercio. En el caso de la seguridad, la agenda de PEF se centra en una mayor participación de las mujeres en espacios donde se discuten temas de desar-

me como la academia y la diplomacia; la condena de la violencia sexual en los conflictos y; la igualdad de género como clave de la construcción de sociedades pacíficas. Respecto a la cooperación para el desarrollo, la PEF se basa en la idea de que una mayor igualdad de género contribuye a reducir la pobreza y a un desarrollo más sostenible. Finalmente, en temas comerciales, la PEF promueve una política comercial progresista y justa que aumente el empoderamiento económico. Por ejemplo, Suecia ha hecho recomendaciones en los principales foros económicos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) haciendo hincapié en la importancia de incluir la participación de las mujeres en los mercados de trabajo (*Handbook Sweden's feminist foreign policy, 2019, pp. 61-78*).

En cuanto a Canadá, en 2019, la Ministra de Política Exterior, Chrystia Freeland anunció el enfoque feminista de Canadá en las relaciones internacionales. Con ello se implementó la Política Feminista de Asistencia Internacional y la Iniciativa Elsie sobre Mujeres, Paz, y Seguridad comprometida a aumentar la participación de las mujeres en las operaciones de paz. Asimismo, se crearon capítulos sobre género en los tratados de libre comercio entre Canadá y Chile y entre Estados Unidos, México y Canadá (*Chapnick, 2019, p. 192*).

Con ello, Canadá tiene en realidad tres políticas feministas: la comercial, la de asistencia y la de seguridad y no una sola PEF integral (*Mora y Oropeza, 2021, p. 789*). El interés nacional que guía su política exterior es la promoción de sus valores, ya que por cons-

trucción identitaria, Canadá depende del reconocimiento de esos valores para afirmar su ámbito de influencia como potencia media. La política comercial dirigida adecuadamente es una herramienta importante para la promoción del desarrollo y la igualdad, y es una parte muy visible de las relaciones internacionales, razón por la que Canadá ha insistido en incluir la visión de género en sus negociaciones comerciales y, con ello, favorecer el empoderamiento económico de las mujeres (*Mora y Oropeza, 2021, p. 790*).

Previo al anuncio del enfoque feminista de Canadá en las relaciones internacionales, en noviembre de 2017, este gobierno lanzó el Plan de Acción sobre Mujer, Paz y Seguridad como mecanismo para instrumentar la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. También, en 2019 se creó el cargo de Embajadora para este Plan de Acción, el cual fue ocupado por Jacqueline O'Neill. Con este nombramiento se pretendía una promoción de la PEF a partir de la articulación de los temas de seguridad y desarrollo y la coordinación horizontal de la estructura gubernamental de Canadá para acelerar la implementación de la agenda del Plan de Acción en Canadá y en el mundo. Las acciones de Canadá en el rubro son interseccionales, ya que se vinculan con los esfuerzos de la Política Feminista de Asistencia Interna para la asignación de recursos, se contempla el trabajo de múltiples ministerios, se reconoce la necesidad de incorporar una vasta gama de actores de la sociedad incluidos hombres y población LGBTI, y cuenta con un detallado sistema para reportar anualmente el progreso alcanzado en la consecución de sus

objetivos (Mora y Oropeza, 2021, pp. 784-785).

De acuerdo con ONU MUJERES (2022), existen algunas coincidencias entre las políticas exteriores feministas de algunos países; por ejemplo, han elaborado manuales para especificar con mayor detalle sus objetivos, han establecido órganos asesores para guiar al gobierno sobre la implementación, y contemplan temas similares como la incorporación de una perspectiva de género en toda la política exterior y la igualdad en sus relaciones bilaterales.

Por otro lado, existen características particulares, pues sus acciones prioritarias cubren una gama muy amplia de temas, como son la paz y marcos de seguridad, el fortalecimiento de los derechos de las mujeres, la participación significativa en la prevención de conflictos, el aumento de mujeres en los procesos de mantenimiento de la paz, los derechos económicos y el empoderamiento de las mujeres, etc. Suecia ha desarrollado una política comercial feminista y tanto Suecia como Canadá han abogado por la integración de la igualdad de género en las negociaciones de acuerdos comerciales. Inclusive el gobierno sueco ha colaborado con organizaciones de la sociedad civil en el diseño de las estrategias de política exterior (ONU MUJERES, 2022).

Esta última idea acerca de la participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas exteriores feministas es sumamente importante, pues desde sus orígenes hace más de tres siglos⁵, el feminismo ha sido un movimiento social que, como señala Cobo (2009, p. 25), en su doble dimensión de movimiento social y de tradición intelectual, ha democratizado aspectos decisivos de la sociedad en varios sentidos. Ha ensanchado los límites políticos y económicos de las democracias al reivindicar para la mitad de la sociedad la ciudadanía social y política. Esto implica que no puede entenderse una política exterior feminista sin la participación activa de las mujeres, ya sea como parte de los movimientos sociales, la academia o de los colectivos y organizaciones.

En latinoamérica también ha habido avances en las políticas exteriores. En junio de 2023, Chile presentó oficialmente su Política Exterior Feminista, convirtiéndose en el primer país sudamericano en implementar una iniciativa de este tipo. Su política busca establecer el principio de igualdad y no discriminación como eje central de la acción exterior, promoviendo la eliminación de obstáculos que impiden el pleno ejercicio de los derechos y la autonomía de mujeres y niñas. Las prioridades de esta política incluyen: derechos humanos y fortalecimiento de la demo-

⁵ De los orígenes del feminismo, destaca la lucha de las mujeres de la Revolución Francesa, quienes se articulaban políticamente para reclamar los derechos de ciudadanía que ya poseían los varones; posteriormente, en el siglo XIX, el movimiento sufragista que se convirtió en uno de los mayores movimientos de masas de la historia, el cual se articuló políticamente en torno al derecho al voto, pero el cuerpo central de sus reivindicaciones fueron el derecho a la propiedad, a la educación, el acceso a las profesiones o a la libertad para organizarse. Igualmente, en la segunda mitad del siglo XIX, algunas mujeres iniciaron en América Latina las primeras luchas en favor de los derechos políticos de las mujeres (Cobo, 2009, pp.13-23).

cracia; erradicación de la violencia de género; empoderamiento y mayor representación de las mujeres; e integración de la perspectiva de género en áreas como comercio, cambio climático, ciencia y tecnología (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2025).

Además, Chile ha desarrollado un Plan de Acción para el periodo 2024-2025, detallando las estrategias y acciones específicas para implementar esta política en su quehacer diplomático. De acuerdo con el discurso de esta política, el escenario global requiere de la configuración de una arquitectura que permita identificar espacios para la creación y actualización de normas, incorporando el enfoque de género desde una mirada interseccional (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2025).

Por su parte, Colombia en marzo de 2024 presentó su Política Exterior Feminista ante las Naciones Unidas, en el marco de la 68ª sesión de la Comisión para la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Esta política se fundamenta en tres pilares (Cancillería de Colombia, 2024):

- **Participativa:** Involucrar a mujeres en toda su diversidad y a personas LGBTIQ+ en la formulación y ejecución de la política exterior.
- **Pacifista:** Promover la resolución pacífica de conflictos y la construcción de una cultura de paz con enfoque de género.
- **Interseccional:** Reconocer y abordar las múltiples formas de discriminación que afectan a las personas, considerando factores como raza, etnia, orientación sexual

y situación socioeconómica.

La implementación de esta política busca transversalizar el enfoque de género en todas las acciones de la política exterior colombiana, promoviendo la igualdad y los derechos de las mujeres en el ámbito bilateral y multilateral (Cancillería de Colombia, 2024).

A través de estos discursos, ambos países han demostrado su compromiso con la igualdad de género y la promoción de los derechos de las mujeres a través de sus políticas exteriores feministas, buscando influir en la agenda internacional y establecer estándares que promuevan sociedades más justas e igualitarias.

4- El discurso oficial del gobierno mexicano sobre la Política Exterior Feminista

En septiembre de 2019, el canciller Marcelo Ebrard anticipó que México adoptaría una Política Exterior Feminista durante la 74ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU):

[...] el Gobierno de México se considera un gobierno feminista y lo habremos de demostrar con nuestros compromisos y con nuestra acción en estos años y pensamos que la equidad de género es el basamento, el fundamento, de una sociedad caracterizada por la igualdad, no se puede cambiar la realidad social sin un compromiso profundo y basto para promover la equidad de

género (Ebrard, 2019).

La PEF fue presentada durante la XXXI Reunión de Embajadores y Cónsules celebrada en enero de 2020, donde la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) presentó sus bases y acciones. Así, México se convertía —junto con Suecia, Canadá, Francia y Noruega— en el quinto país en el mundo en adoptar una iniciativa similar y el primero de América Latina y el Caribe en poner en el centro de su acción internacional la igualdad de género y la promoción de una agenda feminista progresista (Centro de Investigación Internacional, 2020).

La PEF mexicana se esforzará por integrar de manera transversal el enfoque de los derechos humanos, la perspectiva de género y la interseccionalidad en todas las áreas de la política exterior mexicana. Además, buscará resaltar el valioso aporte de las mujeres a la política exterior y a las acciones globales, mientras mantiene coherencia y congruencia al enfocarse tanto en los asuntos externos como internos de la SRE (SRE, 2020).

Esta estrategia planteada para el periodo 2020-2024, se conforma por los siguientes ejes:

1. *Política exterior con perspectiva de género y agenda feminista exterior plus.* El objetivo es hacer transversal el enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género e interseccionalidad, en todas las áreas de la política exterior mexicana.
2. *Una SRE paritaria.* Se proponen medidas institucionales y normativas para

eliminar las diferencias estructurales y reducir las brechas de desigualdad en la Cancillería.

3. *Una SRE libre de violencia y segura para todas.* Este pilar busca eliminar toda expresión de violencia de género en la SRE, así como brindar atención adecuada a connacionales en servicios consulares.

4. *La igualdad se ve.* Este pilar tiene como propósito visibilizar las aportaciones de las mujeres al trabajo de la SRE y a la política exterior.

5. *La SRE es feminista interseccional.* Todos los ejes de la política exterior de México tendrán como principio la política exterior feminista (SRE, 2020).

En contraste con otras políticas exteriores feministas, la estrategia mexicana se distingue por tener dos vertientes principales: una dirigida hacia el exterior de México, con una perspectiva feminista transversal, y otra centrada en el interior de la SRE, con el objetivo de incrementar el número de mujeres y visibilizar su labor (Herrera-Salcedo, 2024). Además, según Martha Delgado (2020, p. 134) “tiene implicaciones internas —para la sociedad mexicana y la estructura del gobierno mexicano— e internacionales —que influyen en la orientación de su política exterior en la agenda multilateral y las relaciones diplomáticas con otros países—”.

De acuerdo con Vania Ramírez Camacho y Ximena Mejía Gutiérrez (2021) la PEF propuesta por la SRE se inscribe dentro del “feminismo institucional” o “feminismo de Estado”, lo que le permite integrarse al sistema de poder y responder tanto a actores internacionales

como a demandas internas del movimiento feminista. Esta iniciativa representa un claro ejemplo de la institucionalización de la agenda de género y del avance de la democracia dentro de las instancias gubernamentales en México. Al incorporar principios y exigencias feministas en el ámbito público, los programas y políticas que se identifican con esta corriente adquieren un carácter institucional al ser absorbidos dentro de la agenda gubernamental.

Una política feminista dirigida hacia el exterior

En esta vertiente, México se propone integrar la perspectiva de igualdad de género en todas las áreas de sus esfuerzos diplomáticos y consulares. Esto abarca tanto el ámbito bilateral como multilateral, comercial y cultural, así como el posicionamiento del país y el impulso de la agenda de igualdad de género en foros internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas.

México es un Estado Parte en los principales instrumentos internacionales que protegen los derechos de las mujeres, los cuales han establecido los estándares para la formulación de políticas públicas nacionales a favor de la igualdad entre mujeres y hombres. Estos acuerdos internacionales proporcionan un marco normativo sólido que guía la acción del gobierno mexicano en la promoción y protección de los derechos de las mujeres en todos los ámbitos de la vida, desde el acceso a la educación y la salud hasta la participación política y económica. Al adherirse a estos instrumentos, México se compromete a cumplir con sus obligaciones internacionales

y a trabajar activamente para avanzar hacia la igualdad de género en su territorio.

México es parte y ha ratificado los siguientes instrumentos: Declaración Universal de los Derechos Humanos; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) y su protocolo facultativo; Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer; Convención Americana sobre Derechos Humanos; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de la Mujer, “Belem Do Pará”; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en materia laboral; Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer; entre otros (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2024).

Un ejemplo más reciente de estos compromisos fue la adopción de la Declaración sobre Política Exterior Feminista para América Latina y el Caribe al margen de la VIII Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Esta iniciativa, copatrocinada por Chile y Colombia, que contó con el respaldo de Bolivia, Brasil, Ecuador y República Dominicana, representa un hito en la promoción de los principios de igualdad de género en la región. Con esta alianza, los países adherentes, que representan el 70% de la población de la región, regirán su política exterior a partir de los principios de igualdad de género, y hacia la eliminación de las brechas y violencia de género, la participación de las

mujeres y su liderazgo en el ámbito internacional (Gobierno de México, 2024).

Asimismo, en el marco del Grupo de Política Exterior Feminista (FFP+)⁶ se ha anunciado que nuestro país será la sede de la III Cumbre Internacional sobre Políticas Exteriores Feministas del 1 al 3 de julio de 2024, en la Ciudad de México. Esta Cumbre fue antecedida por las ediciones que tuvieron lugar en Alemania (2022) y Países Bajos (2023), y fue llevada a cabo por la SRE, en conjunto con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y ONU Mujeres. La III Cumbre reunirá a ministras y ministros, personas especialistas en género, personas funcionarias de alto nivel, sociedad civil, personas académicas y otros actores interesados para generar un espacio de diálogo, en el que se puedan compartir experiencias, buenas prácticas y retos relacionados con la implementación de las Políticas Exteriores Feministas.

Una política feminista hacia dentro

Aún con la continua promoción del tema de género en los foros internacionales, resulta indispensable que la PEF se pueda instrumentar en el ámbito interno. La coherencia entre las acciones defendidas en el ámbito internacional y su implementación en el ámbito interno se considera una prioridad (Centro de Investigación Internacional, 2020). En México, la PEF busca incrementar la repre-

sentación de las mujeres en la diplomacia mexicana al promover la paridad sustantiva en el Servicio Exterior Mexicano (SEM) mediante un mayor ingreso y ascenso de mujeres. Además, se planea aumentar la presencia de mujeres en los eventos y foros internacionales en los que México tomó parte, con el fin de destacar el papel de las mujeres diplomáticas, quienes históricamente han enfrentado desventajas en comparación con sus colegas varones (Herrera-Salcedo, 2024).

A pesar de la gran trayectoria de las diplomáticas mexicanas, existen brechas que se deben analizar y trabajar para que se eliminen. Para finales de 2020, de las 1 117 personas que trabajaban en el SEM, solo 31% eran mujeres; la mayoría de ellas estaban adscritas a la rama técnico-administrativa. México contaba con 21 embajadoras y 21 mujeres liderando los consulados que representan los intereses nacionales ante Estados y organismos internacionales (Axotla Flores, 2021).

Según el Índice de Mujeres en la Diplomacia, elaborado por la Academia Diplomática Anwar Gargash, de Emiratos Árabes Unidos, las mujeres siguen subrepresentadas en los puestos de rango de Embajadora en el mundo. Además, señala que en 2022, México contaba con 23.3% de mujeres embajadoras, lo que implicó un incremento de 4.9% con respecto a 2018. Más allá del rango de embajadoras, en México

⁶ El Grupo de Política Exterior Feminista (FFP+), con sede en Nueva York, está presidido actualmente por México y España. Países miembros: Albania, Argentina, Alemania, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, España, Francia, Israel, Liberia, Luxemburgo, México, Mongolia, Ruanda, España, Suecia, el Reino de los Países Bajos y Túnez.

las mujeres se encuentran subrepresentadas en todos los rangos de la rama diplomático consular del SEM (Herrera-Salcedo, 2024).

La brecha de género es tan amplia que el estudio realizado por Tania del Río (2016), reveló que, incluso con la implementación de cuotas de género⁷, el SEM necesitaría más de 35 años para lograr la paridad entre hombres y mujeres en todos los niveles. Del lado de los aspectos institucionales, México tiene ciertas limitantes en sus capacidades y recursos de política exterior y servicio extranjero; sin embargo, no puede dejarse en el tintero un gran avance dentro del feminismo institucional.

En cuanto a la participación de las mujeres en el SEM, la Comisión Nacional de Derechos Humanos reportaba que en 1992 había solo tres embajadoras, once en 2013, diez en 2014, catorce en 2015 y diez en 2016, lo que implicaba niveles de participación de las mujeres en el SEM menores al 20%, por debajo del 30% establecido como “masa crítica” para empezar a hablar de una participación significativa de las mujeres (Telles, 2020). Para 2023, se registraron solo 22 Embajadoras en las 80 Embajadas de México alrededor del mundo, lo que representa aproximadamente el 27.5% del total (Gobierno de México, 2023).

Una PEF implica considerar los efectos diferenciados de su desarrollo y va más allá al abogar por el papel activo de las mujeres tan-

to en la ejecución como en la elaboración de dicha política. Esta última tiene una dimensión de empoderamiento que puede estar ausente en la primera. No obstante, la principal limitante para la implementación de una PEF podría ser la reticencia nacional a avanzar en temas de derechos humanos y feminismo, lo que crea un desfase entre la política nacional y la internacional.

En un escenario donde la perspectiva de género ha alcanzado una posición destacada en la agenda internacional, tanto como un problema principal como un eje interseccional, la participación activa de las mujeres no solo es una cuestión de paridad, sino una necesidad para abordar los conflictos actuales con una comprensión más completa. Las acciones del gobierno mexicano tanto a nivel nacional como internacional, impactan positiva o negativamente en la vida de todas las mujeres mexicanas. Por lo tanto, no se trata únicamente de adoptar una PEF sino de vivir en un país donde se garantice de manera palpable la igualdad jurídica entre hombres y mujeres.

La elección de Claudia Sheinbaum como la primera presidenta de México marca un hito histórico en la política nacional, reflejando un avance significativo hacia la paridad de género en el liderazgo del país. Este acontecimiento se alinea con los compromisos asumidos durante la III Conferencia Ministerial sobre Políticas Exteriores Feministas, celebrada en México del 1 al 3 de julio de 2024, donde se

⁷ En mayo de 2024, la Secretaría de Relaciones Exteriores implementó una acción afirmativa en el concurso de ascenso del Servicio Exterior Mexicano, asignando el 60% de las plazas por rango a mujeres, con el objetivo de impulsar la paridad de género en la diplomacia mexicana (Gobierno de México, 2024b).

enfaticó la necesidad de desarrollar sistemas económicos y sociales con perspectiva de género y se reconoció el papel crucial de las mujeres en la resolución de conflictos y en la promoción de la paz y la seguridad internacionales (SRE, 2024).

La presidencia de Sheinbaum ofrece una oportunidad única para fortalecer y expandir la PEF; con su liderazgo, se espera que México no sólo reafirme su compromiso con la igualdad de género en el ámbito internacional, sino que también aborde desafíos internos persistentes, como la violencia de género y la desigualdad económica. Además, su gobierno tiene la posibilidad de fortalecer la cooperación con otros países que han adoptado políticas exteriores feministas, promoviendo alianzas estratégicas para la erradicación de la discriminación y la construcción de sociedades más equitativas.

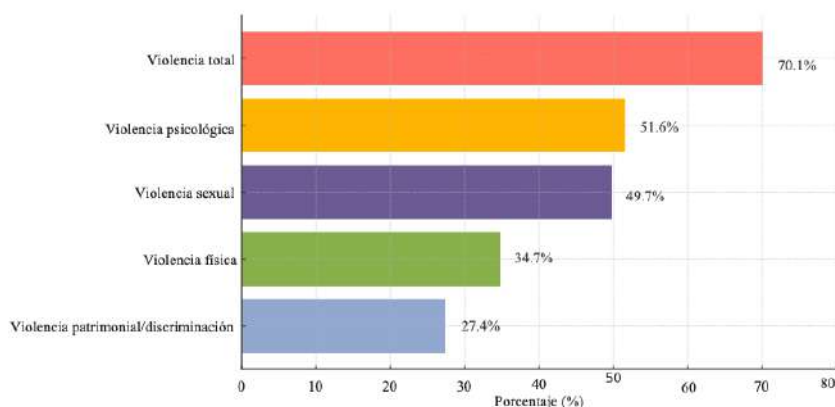
5- La situación de las mujeres en México frente al discurso oficial

México ha adoptado una PEF que promueve

la igualdad de género y los derechos de las mujeres a nivel internacional. Sin embargo, para que esta postura sea legítima y efectiva, ha de estar alineada con las condiciones internas del país. Es contradictorio proyectar una imagen de liderazgo en derechos de las mujeres mientras persisten altos índices de feminicidios, violencia de género, brechas salariales y limitaciones en el acceso a la justicia. El gobierno debe garantizar que sus principios en la arena internacional se reflejen en su agenda doméstica, fortaleciendo políticas públicas para erradicar la violencia contra las mujeres, asegurar su autonomía económica y garantizar su representación en todos los niveles de toma de decisiones. Solo con esta coherencia, la PEF de México podrá convertirse en un modelo a nivel internacional.

Se estima que en México, en promedio, 11 mujeres son víctimas de feminicidio al día. Este cálculo deriva de las cifras de defunciones por homicidio en los que las víctimas fueron mujeres (INEGI, 2024). Otros datos relevantes, pero sobre todo alarmantes que dan cuenta de la violencia que viven las mujeres en México se muestran en la Gráfica 1.

Gráfica 1. Prevalencia de violencia contra mujeres en México (15 años y más)



Fuente: ENDIREH, 2021.

Como se muestra en la Gráfica 1 (ENDIREH, 2021):

- 70.1% de las mujeres de 15 años y más han experimentado a lo largo de su vida al menos una situación de violencia de los siguientes tipos: psicológica, física, sexual, económica, y patrimonial y/o discriminación.
- 51.6% de las mujeres de 15 años y más han experimentado al menos una situación de violencia psicológica.
- 49.7% de las mujeres de 15 años y más han experimentado al menos una situación de violencia sexual.
- 34.7% de las mujeres de 15 años y más han experimentado al menos una situación de violencia física.
- 27.4% de las mujeres de 15 años y más han experimentado al menos una situación de violencia patrimonial y/o discriminación.

Si bien la violencia contra las mujeres es un fenómeno estructural enraizado en la sociedad mexicana, también pone en evidencia que las políticas para erradicarla han sido insuficientes. En el caso particular de la PEF mexicana, se establece que debe haber coherencia entre política exterior e interna; además, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador y sus allegados defendieron que se trataba de la administración más feminista de la historia; sin embargo, en su sexenio se ejecutaron recortes presupuestales a programas dirigidos a las mujeres, mientras que otros desaparecieron a pesar de que eran estratégicos para el Sistema Nacional de Cuidados, como el de Guarderías y Escuelas de Tiempo Completo (Animal Político, 2023).

Datos del Paquete Económico 2023, específicamente el Anexo 13 “Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres” arrojan que solo 11 de los 87 programas que lo conforman están enfocados en las mujeres. En conjunto, los 11 programas contaron con 6.9 millones de pesos, que representan solo el 2% del total, lo cual implicó un recorte de 3% frente a lo presupuestado en 2022 y un 25% en relación con el año 2018.

De acuerdo con la organización México Evalúa (2022), respecto a la participación de las mujeres en el mercado laboral, desde los últimos años del sexenio antepasado, el principal programa destinado a la inserción de las mujeres en el mercado laboral se fue debilitando y en el gobierno pasado perdió su objetivo al convertirse en un programa de transferencias directas. Además, su presupuesto se desplomó. En suma, el problema estuvo peor atendido.

El programa con la mayor reducción en términos absolutos para el año 2023 fue el de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, que obtuvo 2.69 millones de pesos; es decir, tuvo una reducción de 4% (125 millones de pesos) frente a 2022. El segundo programa con recortes más sustanciales en 2023 es el de Salud Materna, Sexual y Reproductiva, de la Secretaría de Salud, que contó con 2.1 millones de pesos, 4% (91.9 millones de pesos) menos que en 2022 (México Evalúa, 2022).

Preocupa también el recorte de 58% (1.2 millones de pesos) del programa de Políticas de Igualdad de Género en el Sector Educativo

vo, que contó en 2023 con solo 891 mil pesos. Este programa se enfoca en la eliminación de los estereotipos de género y en la promoción de la igualdad y la no violencia en las escuelas de educación básica y media superior del país (México Evalúa, 2022).

Aunado a lo anterior, un par de meses después del anuncio de la PEF mexicana, el 8 de marzo de 2020, más de 80,000 mujeres participaron en la marcha por el Día Internacional de las Mujeres en la Ciudad de México. La magnitud de la movilización significó un momento de inflexión que aglutinó a diferentes sectores del feminismo y de la sociedad civil

en un evento sin precedentes en la historia del México moderno. Las manifestaciones se replicaron en todo el país, conformando una serie de acontecimientos de evidente potencia política que visibilizaron las problemáticas enfrentadas por las mujeres mexicanas, sistemáticamente ignoradas durante décadas por las políticas e instituciones estatales (Bolaños y Sánchez, 2022, p.107).

Un día después de las protestas, durante su conferencia matutina, el entonces presidente López Obrador se refirió a las marchas expresando que (Presidencia de la República, 2020):

“[...]Ayer hubo marchas en casi todos los estados del país. En general sin problemas. Solo tuvimos algunos actos de provocación y de violencia en la manifestación de la Ciudad de México, pero muy aislados y no de la inmensa mayoría de las participantes. Grupos que quisieron provocar, y afortunadamente los encargados del orden resistieron y no cayeron en la trampa de la provocación de la violencia [...] Este movimiento tiene varias aristas. Es un movimiento de mujeres que legítimamente luchan por sus derechos y en contra de la violencia, de los feminicidios. Pero hay otra vertiente de quienes están en contra nuestra y lo que quieren es que fracase el gobierno y sobre todo que no pueda consumarse la cuarta transformación de la vida pública del país. Es el conservadurismo disfrazado de feminismo o de lo que resulte”.

Como dicta la Constitución, el poder ejecutivo tiene la responsabilidad de dirigir la política exterior y es importante que el discurso sea coherente con los hechos. Si bien se ha avanzado en términos del diseño de la PEF, quedan pendientes muchas acciones que hagan evidente el compromiso del gobierno mexicano con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

La PEF ha sido utilizada como un instrumento

de diplomacia blanda para proyectar a México como un país progresista en derechos de las mujeres. Sin embargo, esto genera dudas sobre si su aplicación responde a una verdadera agenda feminista o si es más bien una estrategia simbólica para mejorar su imagen internacional. El gobierno de México no ha desarrollado herramientas efectivas para medir el impacto de la PEF ni mecanismos de rendición de cuentas. Aunque la Secretaría de Relaciones Exteriores ha impulsado di-

versas iniciativas⁸, no hay indicadores claros que permitan evaluar ¿cómo ha mejorado la situación de las mujeres en México gracias a la PEF? y ¿qué cambios tangibles ha generado la política en la diplomacia y en la presencia de México en los organismos multilaterales?

6- Conclusiones

A pesar de la inicial reticencia, cada vez más Estados han adoptado sus propias versiones de la PEF; no obstante, resulta imprescindible integrar de manera más efectiva las prácticas feministas en el quehacer diario de los actores políticos, instituciones, organizaciones y gobiernos. Asimismo, se requiere un esfuerzo conjunto de la comunidad internacional para abordar las desiguales y jerárquicas estructuras de poder a nivel global. Los países que adoptan explícitamente una política exterior feminista no están exentos de esta responsabilidad; al contrario, les corresponde liderar el camino y ampliar los límites de la formulación tradicional de políticas exteriores.

Con este escrito se pretendió demostrar que es necesario que exista una política exterior mexicana con perspectiva de género que contemple a distintos sectores además del gubernamental, pues los aportes de la sociedad civil, los movimientos sociales, colectivos y organizaciones de mujeres, así como la academia son necesarios para crear una política exterior integral que vaya más allá del discurso.

Pese a que el discurso de la PEF mexicana contiene una serie de inconsistencias, representa un marco que coloca en el centro de atención la experiencia cotidiana de las mujeres. Al reconocer las diversas formas de violencia y discriminación que enfrentan, se ofrece un análisis exhaustivo y profundo de los problemas globales. Cuando un gobierno declara su política exterior como feminista, expresa la voluntad de promover la igualdad entre hombres y mujeres, reconociendo que será necesario introducir cambios en el funcionamiento interno y en la acción exterior. Por tanto, no debería ser solo una etiqueta, sino una apuesta por una transformación significativa de las instituciones en su manera de gestionar el poder y tomar decisiones (Mesa, 2023).

Los actores que ejecutan la política exterior en México tienen una gran responsabilidad y largo camino para recorrer en materia de igualdad de género. Se espera que en los próximos años se implementen nuevas estrategias y acciones claras en beneficio de las mujeres y que tengan un impacto en la sociedad mexicana.

El gobierno de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo tiene el desafío de consolidar y fortalecer la PEF, asegurando que ésta no sea solo un discurso diplomático, sino que tenga un impacto tanto en la arena internacional como en la vida de las mujeres dentro del país. Sheinbaum podría dar continuidad a la PEF fortaleciendo lo que ya se ha hecho, como

⁸ Una de estas iniciativas es la Declaración sobre la Política Exterior Feminista para América Latina y el Caribe de 2024.

la participación de México en foros multilaterales y promoviendo acuerdos internacionales con perspectiva de género. Sin embargo, la clave para su legitimidad será lograr una mayor coherencia entre la política exterior y la política interna. Para ello, deberá impulsar que los compromisos globales se traduzcan en acciones concretas, como la atención de la violencia de género, el cierre de brechas económicas y una mayor participación de mujeres en la diplomacia. La presidenta tendrá la oportunidad de regionalizar la PEF, colaborando con otros países latinoamericanos como Chile y Colombia para construir una agenda feminista en el Sur Global, con enfoque en temas como desigualdad económica, derechos reproductivos y violencia de género. Con esto, su administración podría consolidar a México como un referente de PEF a nivel global.

Referencias bibliográficas

Achilleos-Sarll, C. Reconceptualising Foreign Policy as Gendered, Sexualised and Racialised: Towards a Postcolonial Feminist Foreign Policy (Analysis). *Journal of International Women's Studies*, 19(1), 34-49.

https://vc.bridgew.edu/jiws/vol19/?utm_source=vc.bridgew.edu%2Fjiws%2Fvol19%2Fiss1%2F4&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages

Aggestam, K., Bergman Rosamond, A. y Kronsell, A. (2018). Theorising feminist foreign policy. *International Relations*, 33(1), 23-39.

<https://www.researchgate.net/publication/329241366>

Aggestam, K. y Bergman Rosemond, A. (2016). Swedish Feminist Foreign Policy in the Making: Ethics, Politics and Gender. *Ethics & International Affairs*, 30 (3). pp. 323-334.

<https://doi.org/10.1017/S0892679416000241>

Andrés Manuel López Obrador. (9 de marzo 2020). Conferencia de prensa matutina. Presidente AMLO. [Archivo de video]. Youtube.

https://www.youtube.com/watch?v=iB_TJmuKjI8

Animal Político. (8 de marzo de 2023). El gobierno de AMLO redujo el gasto público en programas para mujeres.

<https://animalpolitico.com/genero-y-diversidad/gobierno-de-amlo-redujo-el-gasto-publico-en-programas-para-mujeres>

Aparicio, M., Leyra, B. y Ortega, R. (Eds.) (2009). *Cuadernos de género: Políticas y acciones de género. Materiales de formación*. Universidad Complutense de Madrid.

Arco Escriche, I. (2022). LAS POLÍTICAS EXTERIORES FEMINISTAS: más allá del discurso. CIDOB *Notes Internacionals* 269. Fundación CIDOB.

https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals_cidob/269/las_politicas_exteriores_feministas_mas_alla_del_discurso

Axotla Flores, P. (2021). Mujeres: la nueva política exterior mexicana. *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*. Ciudad de México. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). <https://revistafal.com/mujeres-la-nueva-politica-exterior-mexicana/>

Bolaños, Y. B. y Sánchez C. E. (2022). El “feminismo incorrecto”. El 8M del 2020 en el discurso de Andrés Manuel López Obrador. *Logos*, 139, 101-118.

Cancillería de Colombia. (15 de marzo 2024). Por primera vez en la historia Colombia presentó su Política Exterior Feminista ante Naciones Unidas.

<https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/primera-vez-historia-colombia-presento-su-politica-exterior-feminista-naciones-unidas>

Centro de Investigación Internacional. (2020). *Conceptualizando la Política Exterior*

Feminista: Apuntes para México. Nota de Análisis 06. Secretaría de Relaciones Exteriores/Instituto Matías Romero.

<https://portales.sre.gob.mx/dgvosc/component/phocadownload/category/5-publicaciones?download=64:conceptualizando-la-politica-exterior-feminista-apuntes-para-mexico>

Chapnick, A. (2019). The origins of Canada's feminist foreign policy. *International Journal*, 74(2), 191–205.

<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020702019850827>

Chehab, S. (2023). 2023 *Women in Diplomacy Index*. Anwar Gargash Diplomatic Academy.

https://www.agda.ac.ae/docs/default-source/2023/women-diplomacy.pdf?sfvrsn=6189673b_3

Cheung, J., et al. (2021). *Practicing Feminist Foreign Policy in the Everyday: A Toolkit*. Berlin. Heinrich Böll Foundation/ Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit Deutschland

Cobo, R. (2009). Capítulo I: Otro recorrido por las Ciencias Sociales: Género y Teoría Crítica. En Aparicio, M., Leyra, B. y Ortega, R. (Eds.) *Cuadernos de género: Políticas y acciones de género. Materiales de formación* (11-52). Universidad Complutense de Madrid.

Del Río, T. (2016). *Policy Analysis Exercise. Gender Equality in the Mexican Foreign Service*. Harvard Kennedy School of Government.

<https://www.hks.harvard.edu/centers/wappp/publications/gender-equality-mexican-foreign-service>

Delgado, M. (2020). La política exterior feminista de México y la agenda de la sostenibilidad 2030. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 118, pp. 131-38.

<https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/27>

Di Giorgio, F., Sánchez, L., y Jacques, M. (2021). Perspectiva de género(s) y feminismos en el campo de las Relaciones Internacionales. *Trayectorias, identificaciones y perspectivas iberoamericanas. Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 11, pp. 406-433.

Doumon, A. (2021). Feminist foreign policy: the case of Mexico. *Humanities and Social Sciences*.

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03868461v1/document>

Ebrard Casaubon, M. (02 de octubre 2019). *Mensaje del canciller Marcelo Ebrard Casaubon en el marco de la 74 Asamblea General de la ONU*.

<https://www.gob.mx/sre/documentos/mensaje-del-canciller-marcelo-ebrard-caaubon-en-el-marco-de-la-74-asamblea-general-de-la-onu?state=published>

Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares ENDIREH. (2021). <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/>

Foro Económico Mundial. (2023). Global Gender Gap Report 2023.

https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2023.pdf

García M, V. (2021). La Política Exterior Feminista de México. *Tempo exterior* N° 42, 21 (2). Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI), pp. 81-96.

Gobierno de México. (9 de enero 2020). México anuncia la adopción de su Política Exterior Feminista.

<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-anuncia-la-adopcion-de-su-politica-exterior-feminista>

Gobierno de México. (2023). Embajadas de México en el Exterior.

<https://portales.sre.gob.mx/directorio/embajadas-de-mexico-en-el-exterior>

Gobierno de México. (2 de marzo 2024). México lidera la adopción de la Declaración sobre la Política Exterior Feminista para América Latina y el Caribe.

<https://www.gob.mx/sre/articulos/mexico-lidera-la-adopcion-de-la-declaracion-sobre-la-politica-exterior-feminista-para-america-latina-y-el-caribe-359348?idiom=es>

Gobierno de México. (24 de junio 2024b). La SRE conmemora el Día Internacional de las Mujeres en la Diplomacia.

<https://www.gob.mx/sre/prensa/la-sre-conmemora-el-dia-internacional-de-las-mujeres-en-la-diplomacia?utm>

Herrera-Salcedo Serrano, M. (2024). Reflexión sobre la política exterior feminista de México.

Revista Foreign Affairs Latinoamérica. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). <https://revistafal.com/reflexion-sobre-la-politica-exterior-feminista-de-mexico/>

INEGI. (7 de marzo de 2024). Defunciones por homicidios.

<https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

INMUJERES Instituto Nacional de las Mujeres. (2024). TODAS - *La Política Exterior Feminista de México en Acción*.

<https://www.gob.mx/inmujeres/documentos/todas-la-politica-exterior-feminista-de-mexico-en-accion>

Mesa, M. (2023). Política exterior feminista: un proceso en conformación en Europa y América Latina. *Policrisis y rupturas del orden global. Anuario 2022-2023*, pp. 77-110.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9005010>

Mesa, M. (2021). Política exterior feminista: la apuesta de los gobiernos por la igualdad. En Mesa, M. (Coord.) *Anuario CEIPAZ 2020-2021. El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta*, 113-142.

<https://ceipaz.org/anuario2021/>

México Evalúa. (2022). 10 riesgos y desventuras del paquete económico 2023.
https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2022/10/10RiesgosPEF2023.vf_.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2025). Política Exterior Feminista.
<https://politicaexteriorfeminista.minrel.gob.cl>

Ministry for Foreign Affairs of Sweden. (2019). Handbook Sweden's feminist foreign policy. Ministry for Foreign Affairs of Sweden.
https://www.swedenabroad.se/globalassets/ambassader/zimbabwe-harare/documents/handbook_swedens-feminist-foreign-policy.pdf

Misión Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas. (2019). Mensaje del canciller Marcelo Ebrard Casaubon en el marco de la 74 Asamblea General de la ONU.
https://mision.sre.gob.mx/onu/images/discursos2019/AGONU74/280919_Mensaje_del_canciller_Marcelo_Ebrard_Casaubon.pdf

Mora, O. G. y Oropeza, M. C. (2021). La Política Exterior Feminista (PEF) de Canadá, 2015-2019. Evaluación y Lecciones para México. *Foro Internacional*, 3, 767-798.
<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2758/2791>

ONU Mujeres. (2022). Feminist Foreign Policies: an Introduction.
<https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-09/Brief-Feminist-foreign-policies-en.pdf>

ONU Mujeres. (2023). Mujeres en la política: 2023. Situación al 1º de enero de 2023. ONU Mujeres/Unión Interparlamentaria.
<https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2023/03/women-in-politics-map-2023>

Organización de las Naciones Unidas. (1979). *Resolución 34/180 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Asamblea General/Organización de las Naciones Unidas.
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

Organización de las Naciones Unidas. (1995). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.
<https://www.un.org/es/conferences/women/beijing1995#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20y%20Plataforma%20de%20Acci%C3%B3n%20de%20Beijing%20establece%20una,La%20mujer%20y%20la%20salud>

Organización de las Naciones Unidas. (2000). *Resolución 1325 (2000)*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/1759.pdf>

Presidencia de la República. (2020). Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del 9 de marzo de 2020.
<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferen>

[cia-de-prensa-matutina-lunes-9-de-marzo-de-2020?idiom=es](#)

Ramírez, V. y Mejía, X. (2021). La política Exterior Feminista de México: un primer ejercicio de evaluación. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 120, pp. 223-45. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/104>

Rodríguez, I. (2015). En los márgenes de la disciplina: Feminismo y Relaciones Internacionales. En C. del Arenal y J. A. Sanahuja (Eds.), *Teorías de las relaciones internacionales*, pp. 243-267.

Runyan, A. S. (2024). Problematizing “Security” in Citizen Security: A feminist security studies critique of Mexico’s “feminist” foreign policy and women, peace and security projects. *Latin American Policy*, 15, pp. 39–51. <https://doi.org/10.1111/lamp.12331>

Secretaría de Relaciones Exteriores. (09 de enero 2020). México anuncia la adopción de su Política Exterior Feminista. Comunicado No. 015. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-anuncia-la-adopcion-de-su-politica-exterior-feminista>

Secretaría de Relaciones Exteriores. (03 de julio 2024). México presenta declaración sobre derechos de la mujer en la III Conferencia Ministerial sobre Políticas Exteriores Feministas. Comunicado. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-presenta-declaracion-sobre-derechos-de-la-mujer-en-la-iii-conferencia-ministerial-sobre-politicas-exterores-feministas>

Silva Esparza, P. (2021). Feminismo en la Política Exterior Mexicana (2020-2024): ¿Un tema a completar?. *Muuch’ xíimbal Caminemos juntos* 53. 6 (12). enero-julio, pp. 51-75. <https://repositorio.lasalle.mx/bitstream/handle/lasalle/2495/2916-Texto%20del%20art%C3%ADculo-17740-1-10-20210303.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Stake, R. E. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Morata.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2024). Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos. <https://www.scjn.gob.mx/tratados-internacionales/caracter-especial/mujeres>

Telles Calderón, T. (2020). ¿Una política exterior feminista mexicana?, *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). <https://revistafal.com/una-politica-exterior-feminista-mexicana/>

Thompson, L. y Clement, R. (2019). *Definiendo la Política Exterior Feminista*. International Center for Research on Women. https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2019/11/ICRW_DefiningFeministForeignPolicy_Brief_Spanish.pdf

Velázquez Flores, R. (2005). *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. Plaza y Valdés.

Villarroel, Y. U. (2007). Los aportes de las teorías feministas a la comprensión de las relaciones internacionales. *Politeia*, 30, pp- 65-86.

Weldon S. L. et al. (2023). "Feminist waves, global activism, and gender violence regimes: Genealogy and impact of a global wave", *Women's Studies International Forum*. 99, pp. 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2023.102781>

Zilla, C. (2022). Feminist Foreign Policy. Concepts, core components and controversies. *Stiftung Wissenschaft und Politik Comment No. 48*.
https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2022C48_Feminist-ForeignPolicy.pdf



Alejandra Gutiérrez Luna

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Correo electrónico: alegutierrezluna@politicas.unam.mx

Maribel Elliot Alvarado Becerril

Maestra en Estudios de Asia y África, con especialidad en el Sur de Asia

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Correo electrónico: maribelalvarado@politicas.unam.mx

TENSIONES Y CONFLICTOS EN LA REGIÓN DEL MAR NEGRO EN EL CONTEXTO DE LA GUERRA ENTRE UCRANIA Y RUSIA: UN ESTUDIO ACERCA DE LA CONVENCIÓN DE MONTREUX¹

Şafak Gümüş
Adem Üstün Çatalbaş

Abstract

In recent years, the Black Sea has become a region of political tensions in which Russia plays a leading role. Although the Republic of Turkey is a member of NATO, it maintains significant interests and economic, military, and energy agreements with Russia. This makes Turkey's role in the war between Ukraine and Russia critical for the region's future, as it positioned itself as a mediator during the wheat crisis that emerged from the conflict in 2023. The aim of this study is to analyze the importance of the Montreux Convention in understanding the complexities of the conflict in the region, including its limitations and scope at the international level, international armed conflicts, and Turkey's position in the context of contemporary warfare. Through the study of documentary sources, this research gathers and examines information to better understand the current situation. In addition, it seeks to raise the issue of the Turkish government's Istanbul Canal project as a potential new access route to the Black Sea—an underexplored topic in relation to the Montreux Convention—and contribute to the discussion on the strategic importance of the Turkish Straits during wartime.

Keywords: Black Sea, Montreux Convention, Turkish Straits, Russia, Ukraine, Istanbul Canal, Bosphorus and Dardanelles.

Resumo

Nos últimos anos, o mar Negro tornou-se uma região de tensões políticas em que a Rússia desempenha um papel central. Embora a República da Turquia seja membro da OTAN, ela mantém interesses relevantes e acordos econômicos, militares e energéticos com a Rússia. Por isso, o papel da Turquia na guerra entre Ucrânia e Rússia é fundamental para o futuro da região, especialmente ao se posicionar como mediadora durante a crise do trigo que resultou desse conflito em 2023. O objetivo deste estudo é analisar a importância da Convenção de Montreux para

¹(un asterisco) Artículo de investigación. Recibido: 15/04/2024; Aceptado: 02/03/2025

compreender as complexidades do conflito na região, considerando suas limitações e alcances no plano internacional, os conflitos armados internacionais e a posição da Turquia no contexto da guerra contemporânea. Por meio do estudo de fontes documentais, realiza-se um levantamento e análise de informações que permitem estudar e compreender a situação atual. Além disso, busca-se discutir o projeto do Canal de Istambul, proposto pelo governo turco como uma possível nova via de acesso ao mar Negro — tema ainda pouco explorado em relação à Convenção de Montreux — e contribuir com esse debate sobre a importância dos estreitos turcos durante períodos de guerra.

Palavras-chave: mar Negro, Convenção de Montreux, Estreitos Turcos, Rússia, Ucrânia, Canal de Istambul, Bósforo e Dardanelos.

TENSIONES Y CONFLICTOS EN LA REGIÓN DEL MAR NEGRO EN EL CONTEXTO DE LA GUERRA ENTRE UCRANIA Y RUSIA: UN ESTUDIO ACERCA DE LA CONVENCIÓN DE MONTREUX

Resumen

En los últimos años, el mar Negro se ha convertido en una región de tensiones políticas donde Rusia juega un papel protagónico. Aunque la República de Turquía es miembro de la OTAN, tiene intereses destacables y acuerdos económicos, militares y energéticos con Rusia. Es por esto que el rol de Turquía en la guerra entre Ucrania y Rusia es clave para el futuro de la región ya que se erige como mediador cuando surge la crisis del trigo consecuencia de este conflicto en 2023. El objetivo de este estudio es analizar la importancia de la Convención de Montreux para comprender las complejidades del conflicto en la región, con las limitaciones y el alcance del mismo a nivel internacional, los conflictos armados internacionales y la posición de Turquía en el contexto de guerra contemporánea. A través del estudio de fuentes documentales hacer un relevamiento de información que permita estudiar, analizar y comprender la situación actual. A su vez, se busca plantear la cuestión del proyecto del Canal de Estambul del gobierno turco sobre un posible nuevo acceso al mar Negro, que es un tema poco investigado en relación con la Convención de Montreux, y contribuir a este punto sobre la importancia de los estrechos turcos durante la guerra.

Palabras clave: mar Negro, Convención de Montreux, Estrechos Turcos, Rusia, Ucrania, Canal Estambul, Bósforo y Dardanelos.

1- Introducción

El mar Negro se encuentra entre Asia Occidental y Europa Oriental, formando parte del continente Euroasiático. Se encuentra rodeado por seis países: Turquía, Bulgaria, Rumanía, Ucrania, Rusia y Georgia, de los cuales tres, Turquía, Bulgaria y Rumanía, son países miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Los estrechos del Bósforo y Dardanelos, conocidos como los estrechos turcos, constituyen el punto de unión entre Europa y Asia, siendo los únicos canales navegables que conectan el mar Negro con el Mar Mediterráneo y, a través de ellos, con los demás mares y océanos del mundo. Son estas las características claves por las que estos estrechos han sido, a lo largo de la historia, de gran importancia geopolítica².

² Existe un importante corpus de fuentes sobre el tema de la Cuestión del Estrecho. Para las relaciones relativas al Estrecho entre el Imperio Otomano y su sucesora, la República de Turquía, y diversos Estados, véase: Bobroff, 2006; Howard 1974; Shotwell-Deak, 1971; Bilsel, 1948.

Debido a la importancia estratégica de los estrechos, los países de la región han exigido continuos cambios en el estatus. El régimen de paso a través de ellos ha estado sujeto a muchas regulaciones diferentes desde el Imperio Otomano hasta nuestros días, quedando hoy regido por un estatus especial único: la Convención de Montreux.

Los derechos legales y el uso de estos estrechos se establecieron mediante la Convención de Montreux firmada por Turquía, Grecia, Bulgaria, Rumanía, Francia, Reino Unido, Australia, Japón, Unión Soviética y Yugoslavia, el 20 de julio de 1936 en Suiza (Atabey, 2013, p. 23). Esta convención garantiza, en tiempos de paz, el paso de todos los barcos mercantes y otorga a Turquía el poder de control para regular el paso de los buques de guerra, es decir, le otorga la posibilidad de proteger su seguridad nacional y soberanía, al tiempo que también garantiza para los Estados ribereños del mar Negro su seguridad y las actividades de comercio internacional³.

En la década de 1930, Estados Unidos implementó una política aislacionista para evitar conflictos extranjeros. Por ello, el gobierno estadounidense no estuvo representado en la Conferencia de Montreux de 1936. También en esa época los intereses políticos y estratégicos de los Estados Unidos en los estrechos turcos eran menores que los de las grandes potencias europeas y los estrechos nunca habían desempeñado un papel importante en el comercio y la navegación estadounidenses

(Howard, 1947, p. 59).

Hoy en día, el régimen de paso actual y el estatuto jurídico de los estrechos turcos siguen estando determinados por la Convención de Montreux. En los últimos años, la región del mar Negro se ha visto envuelta en tensiones políticas y guerras, teniendo como actor principal a Rusia. En 2008, se produjo la guerra ruso-georgiana, en 2014, la anexión de Crimea a Rusia, y más recientemente en 2022, la invasión rusa a Ucrania. A pesar de su vigencia desde hace 88 años, la Convención de Montreux no ha dejado de ser estudiada y analizada a partir de estos acontecimientos de crisis políticas y militares en los países ribereños del mar Negro y por el rol decisivo de Turquía en la región (Ginano-Piyanto, 2022, p. 206-208).

En este artículo analizamos las implicancias del conflicto ruso-ucraniano en los estrechos turcos basándonos en las normativas de la Convención de Montreux. En virtud de esta Convención, Turquía decidió cerrar los estrechos del Bósforo y de los Dardanelos a los buques de guerra de ambos países en conflicto. En consecuencia, Rusia ha quedado aislada del Mediterráneo, sin posibilidad de auxiliar a su flota en el mar Negro y Ucrania sin acceso al apoyo naval que le proporciona la Unión Europea y Estados Unidos (Acer, 2023, p. 301-306). Asimismo, esta decisión de Turquía implicó su mediación entre ambos países, en su rol de importantes productores de granos, para la negociación de la continuidad de di-

³ En cuanto a los recientes esfuerzos de Turquía en materia de seguridad en el mar Negro, véase: Akgül, 2020; Aktaş-Güntay, 2018; Koçer, 2007.

cha actividad comercial (Çatuk, 2023).

Estas son algunas de las implicancias de la Convención que la han convertido en un asunto de interés mundial. Aunque en los últimos años, los estudios sobre la guerra entre Ucrania y Rusia y el régimen del mar Negro no han mencionado los debates sobre el proyecto del Canal de Estambul⁴. Por lo tanto, este estudio

también pretende aclarar esta importante cuestión sobre la utilización de los estrechos turcos durante los conflictos bélicos.

2- La época del Imperio Otomano y la convención de Montreux

Figura 1. Los estrechos turcos: el Bósforo y los Dardanelos



Fuente: El Periódico. Internacional.

<https://www.epe.es/es/internacional/20220528/guerra-ucrania-espias-amateurs-bosforo-turquia-13721542>, última vez consultado: 14.04.2024

⁴ Véase: Acer, Y. (2023); Baltacı, A. (2022); Çatuk, C. (2023); Fazla, H. (2022); Ginano, R. S. & Riyando, S. (2022); Güneş, U. (2022); Oktav, Ö. Z. (2022); Sezer, A. (2021); Yıldırım Çınar, H. (2024).

El término “estrechos turcos”, que se utiliza en las regulaciones internacionales, abarca los Dardanelos, el Mar de Mármara y el Bósforo (Ver Figura 1). Se refiere específicamente a los estrechos situados en la ciudad de Estambul –el Bósforo- en la ciudad de Çanakka- -los Dardanelos- y al mar de Mármara, que conecta el mar Negro con el Mediterráneo.

En sus puntos más estrechos del Bósforo tiene 700 metros de ancho mientras que los Dardanelos tiene 1200 metros. Estas vías naturales navegables son las más largas del mundo y se utilizan para el transporte marítimo, con una longitud total de 164 millas (Doğru, 2013, p. 132). Se considera una de las vías marítimas de mayor importancia estratégica del mundo, teniendo una importancia vital para la seguridad económica y militar de los países ribereños del mar Negro, ya que los conecta con el resto de las rutas marítimas y los mercados

mundiales.

Las prácticas relativas al paso de Estados extranjeros por los estrechos turcos han pasado históricamente por muchas etapas que abarcan desde el Imperio Otomano hasta la actual República de Turquía. Estos estrechos quedaron completamente bajo el control de los turcos en el año 1453 con la conquista de Constantinopla.

Los historiadores dividen los acuerdos internacionales sobre los estrechos turcos en tres etapas: el periodo de soberanía turca (1453-1809), el periodo de regulación mediante tratados bilaterales (1809-1841) y el periodo de tratados multilaterales (1841-presente)⁵.

En la siguiente tabla, figura 2, se pueden ver los acuerdos y las convenciones celebradas en los diferentes periodos, en relación con los estrechos turcos:

Figura 2: Tabla de los acuerdos internacionales sobre los estrechos turcos (1453-1998)

Imperio otomano (1453-1923)	Dominación turca 1453	Conquista de Estambul	1453
		Acuerdo Karlowitz	1699
		Acuerdo Küçük Kaynarca	1774
		Acuerdo de alianza ruso-otomano	1798
		Acuerdo de alianza ruso-otomano	1805
		Finalización del acuerdo ruso-otomano	1807
	Acuerdos bilaterales (1809-1841)	Tratado de los Dardanelos	1809
		Tratado de Adrianople	1829
		Acuerdo Hünkâr Iskelesi	1833
		Convención de los Estrechos de Londres	1841
		Convención París	1856
		Acuerdo de Estrechos de Londres sobre el mar Negro	1871
		Acuerdo de Berlín	1878
República turca (1923-2009)	Acuerdos multilaterales (1841-2009)	Borrador del Tratado de Lausana	1920
		Convención de Estrechos de Lausana	1923
		Tratado de Estrechos de Montreux	1936
		Convención sobre la plataforma continental de Ginebra	1958
		UNESCO	1974
		Convención de la ONU sobre las leyes del mar	1982
		Declaración de Ginebra	1985
		Directiva sobre el tráfico marítimo en los Estrechos y en el mar de Mármara	1994
		Directiva sobre el tráfico marítimo de los llamados estrechos turcos	1998

Fuente: Conte de los Ríos, 2015, p. 47

⁵ Kanbolat citado en Conte de los Ríos (2015).

1) Período de soberanía turca absoluta en los estrechos: este período abarca desde el año 1453 hasta 1809 y se caracteriza principalmente por el cierre absoluto de los estrechos. Todas las decisiones relativas al paso, el transporte y el comercio marítimos en el mar Negro eran tomadas únicamente por el Imperio Otomano, sin restricción ni injerencias externas.

2) Período de regulación de los estrechos mediante tratados bilaterales: este período comienza en enero de 1809 con la firma del Tratado de Kale-i Sultaniye con los británicos, y finaliza en 1841. Se caracterizó por la regulación de los estrechos mediante tratados bilaterales de los que el Imperio Otomano era parte.

3) Período de regulación de los estrechos mediante tratados multilaterales: abarca desde 1841 hasta el presente y se caracteriza por la apertura con fronteras definidas. Hay tres etapas claves durante este período:

-Etapas del régimen de transición hasta el Tratado de Paz de Lausana (1841-1923)

-Etapas del régimen de tránsito regulado por la Convención de Lausana de los Estrechos (1923-1936)

-Etapas del régimen de tránsito establecido por la Convención de Montreux (1936-actua-

lidad)

Para comprender la importancia de la Convención de Montreux, en el contexto de la guerra ruso-ucraniana, es esencial conocer la evolución histórica de las relaciones turco-rusas. Desde el siglo XVI, la Rusia zarista, que había completado su unidad política, sintió la necesidad de abrirse a los mares cálidos para participar en el comercio internacional (Keleş, 2009, p. 90).

A partir de allí, el principal objetivo de Rusia era alcanzar el mar Negro y desde ese punto expandirse hacia el Mediterráneo. El Imperio Otomano, que dominaba el mar Negro, entabló una lucha por el dominio en contra de Rusia a partir del siglo XVII. Dos siglos más tarde y con un debilitado Imperio Otomano que fue incapaz de resistir, Rusia empezó a pasar a un primer plano en el control del mar Negro.

En este periodo, era primordial para Rusia establecer una soberanía completa contra el debilitado Imperio Otomano⁶. Pero con el apoyo del Reino de Gran Bretaña y Francia al Imperio Otomano, en pos de mantener su entrada a Oriente, consiguieron detener a Rusia derrotándola varias veces con estas alianzas⁷. El Imperio Otomano, en la lucha por sobrevivir en medio de estos conflictos de poder, tuvo que comprometer su plena soberanía sobre los estrechos.

⁶ Para comprender la Cuestión del Estrecho, el curso de las relaciones ruso-otomanas, muy significativas a este respecto. Véase: Lieven, 2002, p. 128-158.

⁷ Con respecto a la Guerra de Crimea (1853-1856), en la que el Imperio Otomano, en declive, junto con las potencias europeas, puso trabas a Rusia, véase; Warner, 1973; Badem, 2010; Small, 2018.

Durante la Primera Guerra Mundial, los estrechos turcos fueron de suma importancia, ya que constituían el enlace logístico entre Rusia y la Triple Entente a quienes el Imperio Otomano enfrentaba con las Potencias Centrales⁸.

Tras el estallido de la guerra, en Rusia se habían iniciado movimientos de las clases trabajadoras que venían pulsando una revolución. Gran Bretaña y Francia enviaron una armada a los Dardanelos para apoyar a la Rusia zarista y, al mismo tiempo, para invadir Estambul y derrotar al Imperio Otomano. Sin embargo, el ejército turco mostró una resistencia mayor de la esperada, consiguiendo derrotar a dos de las mayores armadas de la época en la Batalla de Galípoli (19 de febrero de 1915-9 de enero de 1916). Sin embargo, el impacto de las Guerras de los Dardanelos en la política mundial no sólo implicó una mayor duración de la Primera Guerra Mundial, sino también el fin para el régimen zarista, que no pudo obtener ayuda de sus aliados, y fue un factor facilitador en su derrota de la Revolución de octubre de 1917 (Acar, 2019, p. 124). Después de la revolución bolchevique, Rusia se retiró de la Primera Guerra Mundial e hizo las paces firmando acuerdos con los turcos.

A pesar de la gran victoria de los turcos en Galípoli, bajo el liderazgo de Mustafa Kemal Atatürk, el Imperio Otomano junto con las Potencias Centrales fueron derrotados en la Primera Guerra Mundial. El Armisticio de Mudros, del 30 de octubre de 1918 y el Trata-

do de Sévres, del 10 agosto de 1920, que fueron firmados entre el Imperio Otomano y los Aliados, pusieron fin a la soberanía otomana y se inició la partición y ocupación de Tracia Oriental, Estambul, varias zonas de la Anatolia y regiones de Oriente Próximo por los ingleses, franceses, griegos e italianos (Armaoğlu, 2015).

En este contexto y frente a la invasión, la debilidad y rendición de la dinastía otomana ante los Aliados, surgió en Anatolia el movimiento de liberación nacional “Kuva-yi Milliye Hareketi”, liderado por Mustafa Kemal Atatürk. Durante la Guerra de Liberación Turca, que se inicia en mayo de 1919 y continúa hasta julio de 1923, el Kuva-yi Milliye y los bolcheviques mantuvieron relaciones de solidaridad. En función de la lucha contra las fuerzas extranjeras en Anatolia, los bolcheviques apoyaron al movimiento de liberación nacional con dinero y armas (Cankut, 2018, p. 88). De hecho, la Guerra de Liberación Turca concluyó con éxito y el 24 de julio de 1923, con el Tratado de Lausana se anuló el Tratado de Sévres y se establecieron las fronteras actuales de la República de Turquía. El Tratado de Paz de Lausana y la Convención del Estrecho de Lausana en anexo, fueron firmados entre Turquía, el Reino Unido, Francia, Italia, Japón, Bulgaria, Grecia, Rumanía, Yugoslavia, Portugal, Bélgica y la Unión Soviética, lo cual condujo a un reordenamiento en el régimen de los estrechos turcos (Saribeyoğlu y Cecanpınar, 2021, p.60).

Para aplicar el nuevo estatuto determinado

⁸ Sobre este tema, véase: Köse, İ. (2022); Çapraz, H. (2015).

para la zona, se creó una Comisión Internacional del Estrecho, presidida por un representante turco. De este modo, el control y la gestión de los estrechos quedaban vinculados a un estatuto internacional con participación de Turquía (Uğur, 2016).

En consecuencia, la Convención de los Estrechos de Lausana de 1923, obligó a los turcos a la desmilitarización total de los estrechos y sus orillas en un área de 15-20 kilómetros. La seguridad de estas zonas, ante cualquier ataque, se dispuso bajo la responsabilidad de los Estados signatarios y la Sociedad de Naciones. Como resultado, los derechos y poderes de Turquía sobre los estrechos fueron seriamente restringidos (Saribeyoğlu y Cekanpinar, 2021, p. 62).

La Convención del Estrecho de Lausana no tenía fecha de caducidad. Sin embargo, las condiciones políticas del mundo habían cambiado drásticamente a principios de los años treinta, dado que el orden de paz que se deseaba instaurar tras la Primera Guerra Mundial no pudo establecerse.

Durante este tiempo, se sucedieron acontecimientos importantes como el ataque japonés a Manchuria, la invasión italiana de Abisinia, el intento alemán de militarizar la región del Rin, y una carrera armamentística que se desarrollaba rápidamente en Europa provocando inseguridad en el Mediterráneo, lo cual amenazaba directamente a los estrechos y a Turquía. Esta situación condujo al ambiente político internacional a la incertidumbre. La aplicación del sistema de garantía para la seguridad de los estrechos, previsto para que

funcionara bajo la supervisión de la Sociedad de Naciones, en virtud del artículo 18 de la Convención de Estrechos de Lausana, se hizo imposible (Armaoğlu, 2015, p. 177).

En ese contexto, Turquía lanzó una serie de iniciativas diplomáticas para demostrar el cambio radical en las condiciones políticas desde 1923, lo que justificaba convocar una nueva conferencia sobre los estrechos. En 1933, durante la Conferencia sobre el Desarme en Londres, Turquía solicitó modificar la Convención de los Estrechos de Lausana debido a su impacto en la seguridad. El 17 de abril de 1935, volvió a plantear la cuestión de los estrechos ante el Consejo de la Sociedad de Naciones, que instó a Turquía a ajustar el régimen militar de los estrechos desmilitarizados, dada la situación política y militar en Europa (Kayıran, 2024; p. 638-639).

Los dramáticos cambios políticos en Europa, inducidos por Hitler y Mussolini, llevaron a Gran Bretaña, Francia y la Unión Soviética a organizar una conferencia para formular un nuevo estatus internacional para los estrechos turcos. Gran Bretaña y la Unión Soviética apoyaron la iniciativa, mientras que Italia se negó a estar representada y Estados Unidos, que no había firmado la Convención de Lausana, no envió un observador (Rozakis y Stagos, 1987, p. 41-42). Cuando Italia invadió Abisinia, la Sociedad de Naciones presionó a Italia y Turquía se posicionó en contra. Por eso, Italia no participó en la Conferencia de Montreux (Acar, 2019 p. 128). La conferencia se llevó a cabo del 22 de junio al 20 de julio de 1936 y fue firmada el 20 de julio de 1936. Italia se adhirió a la Convención de Montreux dos

años después, en mayo de 1938.

Con la firma de la Convención de Montreux, Turquía recuperó plenamente la soberanía y el control de los estrechos. En este contexto, la Comisión del Estrecho establecida por la Convención del Estrecho de Lausana fue abolida y las competencias de la Comisión Internacional fueron transferidas al gobierno turco. Además, no hubo obstáculos para la remilitarización de los estrechos por parte de Turquía (Uğur, 2016, p. 42-46).

Aunque la firma del convenio se estableció solo por 20 años, hasta ahora ningún Estado signatario lo ha rescindido y sigue en vigor. No obstante, cabe destacar que la Unión Soviética bajo el liderazgo de Josef Stalin, continuó reclamando derechos sobre los estrechos después de la firma del Convenio. Esta actitud agresiva por parte de los soviéticos tuvo un impacto significativo en la inclusión de Turquía en la OTAN, reforzando así la alianza con los Estados occidentales para contrarrestar la influencia de Rusia (Çatalbaş, 2022, p. 156). Cabe destacar que Estados Unidos no formó parte de la Convención del Estrecho de Montreux, debido a su política aislacionista en el momento de su firma, lo cual favoreció a la Unión Soviética frente a la amenaza de la OTAN, y que la postura rusa ha seguido siendo favorable al mantenimiento del statu quo desde la incorporación de Turquía a la OTAN en 1952 (Erkmen, 2020, p. 1035).

Luego de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos inició un programa informal para proteger y promover los derechos y libertades de navegación y sobrevuelo garantizados

a todas las naciones por el Derecho internacional. De acuerdo con esta iniciativa, en 1979 Estados Unidos estableció formalmente el “Programa de Libertad de Navegación” que pronto se convirtió en parte integrante de la política exterior estadounidense (Elizondo, 2020, p. 13). Este mecanismo diplomático y militar buscaba asegurar la movilidad de su flota militar en las aguas territoriales de cualquier país. De hecho, uno de sus puntos implicó asegurar la movilidad de la flota en aguas territoriales sin necesidad de notificación previa, contradiciendo la Convención de Montreux, que requiere notificación para el paso de buques militares. Aceves (1993) plantea que desde 1960 Estados Unidos lleva a cabo operaciones marítimas en el mar Negro y en la década de 1980 sus buques de guerra atravesaban el estrecho turco desde el Mediterráneo hacia el mar Negro dos o tres veces por año para mostrar su bandera y ejercer el uso del derecho de paso inocente.

El autor destaca que la insistente presencia de los buques de guerra de los EE.UU. tenía tres propósitos. Primero, defender los derechos del Convenio de Montreux de 1936, aunque no sea signatario, considerando que, si un Estado no reafirma periódicamente sus derechos, resulta difícil su aplicación. Segundo, reivindicar que, según su “Programa de Libertad de Navegación”, tiene el derecho de paso inocente en aguas territoriales soviéticas. Finalmente, afirmar que las aguas situadas fuera de los mares territoriales son aguas internacionales, donde todos los Estados disfrutan de las libertades de navegación y sobrevuelo en alta mar, por lo tanto, debe tener derecho de acceso en el mar Negro. Es-

tas acciones estadounidenses han provocado tensiones en el mar Negro frente a la URSS, incluso en la actualidad con Rusia (Aceves, 1993).

La Convención de Montreux fue ratificada en Turquía el 31 de julio de 1936 mediante la Ley nº 3056 y se publicó completa en el Resmî Gazete, el Boletín Oficial de la República de Turquía, el 5 de agosto de 1936.

La Convención de Montreux regula por separado el régimen de paso de los buques de guerra, los buques mercantes y los vehículos de transporte aéreo en los estrechos, dado que las normas que deben aplicarse en materia de tránsito varían en función de las condiciones. Se plantean tres momentos: 1. Régimen de Paso en Tiempos de Paz; 2. Régimen de Paso en Tiempos de Guerra (cuando Turquía es neutral o beligerante); 3. El Concepto de Amenaza Inminente (cuando Turquía considera que se enfrenta a una Amenaza Inminente de Guerra) (Güneş, 2007, p. 235-237).

En tiempos de paz, todos los buques mercantes gozarán de plena libertad de paso por los estrechos y de plena libertad de navegación. En tiempos de guerra, si Turquía no es beligerante y en conformidad con el artículo 4 de la Convención, los buques mercantes gozarán de libertad de paso y de transporte a través de los estrechos en las condiciones previstas para tiempos de paz (Resmî Gazete - *El Boletín Oficial*-, 5 de agosto de 1936, p. 7027). Finalmente, si Turquía es beligerante, los buques mercantes pertenecientes a un Estado en guerra con Turquía no podrán atravesar los estrechos. En cambio, los buques mercan-

tes pertenecientes a Estados neutrales podrán gozar de libertad de paso y de transporte, siempre que no ayuden en modo alguno al Estado en guerra con Turquía.

La parte de la Convención de Montreux que regula los buques de guerra abarca los artículos 8 hasta el 22. El paso de buques de guerra por los estrechos está regulado en detalle para proteger la seguridad de Turquía y de los Estados ribereños del mar Negro. Otro criterio regulado por la Convención es la naturaleza del buque de guerra ya que, dependiendo de si el Estado de abanderamiento del buque es un Estado litoral del mar Negro o no, y en función del estado de guerra y de paz, las normas a las que estará sujeto el buque varían.

La Convención impuso importantes restricciones al paso de buques extranjeros a través de los estrechos turcos como también a su presencia en aguas del mar Negro. Las principales restricciones son: a) Obligación de notificar a Turquía antes del paso con ocho días de antelación; b) Limitación del tonelaje total; c) Tipo de buques de guerra, obligación de los buques submarinos de pasar de día y sobre el agua y obligación de los buques de guerra no costeros del mar Negro de permanecer en sus aguas y limitación del tonelaje total. En tiempos de paz, los buques ligeros de superficie, los pequeños buques de guerra y los buques auxiliares de todos los Estados podrán atravesar libremente el estrecho durante el día, siempre que cumplan con las demás condiciones.

Según el artículo 18, el tonelaje total de los buques en tránsito de los Estados no pertene-

cientes al mar Negro no superará las 15.000 toneladas. Asimismo, el tonelaje total de los buques que estos Estados mantengan en el mar Negro no superará las 30.000 toneladas. El tonelaje total de los buques de guerra que todos los Estados que no sean del mar Negro podrán mantener al mismo tiempo no excederá de 45.000 toneladas (Resmî Gazete - *El Boletín Oficial* -, 5 de agosto de 1936, p. 7028). Ningún buque de guerra de un Estado no ribereño del mar Negro podrá permanecer en el mar Negro más de 21 días. Los submarinos pertenecientes a dichos Estados no pueden atravesar los estrechos. Aunque los requisitos para los Estados ribereños del mar Negro son los mismos, las limitaciones son menores. Estos Estados pueden hacer pasar por los estrechos sus buques de línea de guerra de más de 15.000 toneladas, de uno en uno y con un máximo de dos torpedos. Los submarinos de los Estados ribereños del mar Negro, si se construyen en un astillero fuera del mar Negro, se compran allí o se envían a reparar, tienen derecho a pasar por los estrechos de día, sobre el agua y solo los submarinos y portaa-viones de los Estados ribereños que no pertenezcan al mar Negro no podrán atravesar los Estrechos (Resmî Gazete - *El Boletín Oficial* -, 5 de agosto de 1936, p. 7027).

Según los artículos 20 y 21, en caso de guerra, si Turquía es beligerante, puede actuar como desee y puede cerrar los estrechos a todos los buques de guerra extranjeros. Sin embargo, este derecho sólo se reconoce si Turquía se considera amenazada por un peligro inminente de guerra, debiendo enviar una declaración al secretario general de la Sociedad de Naciones y el Consejo de la Sociedad de

Naciones debe aprobarla por mayoría de dos tercios (Resmî Gazete - *El Boletín Oficial* -, 5 de agosto de 1936, p. 7029)

El artículo 28 de la Convención regula la finalización de su vigencia. De acuerdo a este artículo, la Convención permanecerá en vigor durante 20 años desde 1936. Sin embargo, el principio de libertad de paso y navegación reconocido en el artículo 1 de la Convención es indefinido. Si una de las partes notificara la solicitud de terminación de la Convención dos años antes del periodo de 20 años, ésta expirará para todos los Estados parte. Aunque el plazo de 20 años expiró en 1956, la Convención sigue en vigor, ya que ninguno de los Estados parte ha ejercido hasta entonces su derecho a notificar la terminación. Si un Estado parte notifica su solicitud de terminación de la Convención en cualquier momento, la misma seguirá vigente hasta la expiración por un periodo de dos años a partir de la fecha de la notificación de demanda. La notificación de demanda debe dirigirse al país garante, el gobierno francés (Demir, 2018, p. 338-339). En caso de terminación, los Estados parte acuerdan convocar a una conferencia con el fin de adoptar un convenio internacional para determinar un nuevo régimen de los estrechos turcos.

Durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, EE.UU., el Reino Unido y la URSS tuvieron varias oportunidades para discutir la terminación o revisión de la Convención, pero este proceso nunca se llevó a cabo. La demanda más seria de revisión de la Convención de Montreux provino de la Unión Soviética de Stalin. El mandatario soviético, junto

al presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt y el primer ministro británico, Winston Churchill, conocidos como “Los Tres Grandes”, se reunieron en Yalta, Crimea, el 4 de febrero de 1945 (Köse, 2015).

El gobierno soviético planteó en la Conferencia de Yalta, que no estaba satisfecho con el régimen de Montreux dado que los turcos tenían derecho a cerrar los estrechos no sólo en tiempo de guerra, sino también si consideraban que había riesgo de guerra, y de esta manera, declaró que el mismo era anticuado y perjudicial para la nueva posición poderosa de la URSS (Köse, 2015, p. 248-250). Por ello, propuso que se revisara la Convención para permitir a los buques de guerra rusos pasar libremente por los estrechos turcos en todo momento. Stalin expresó la posición rusa sobre la revisión de la Convención de Montreux con las siguientes palabras: “es imposible aceptar una situación en la que Turquía ponga la mano en la garganta de Rusia” (Hurewitz, 1964, p. 459). A continuación, la URSS comenzó a hacer peticiones y reclamos diplomáticos directamente a Turquía para reformular la Convención. Estas ambiciones debilitaron las relaciones turco-rusas que se venían manteniendo desde la Revolución de Octubre de 1917 y durante la firma del Tratado de Moscú, el 16 de marzo de 1921. Luego de la creación de la República de Turquía el 29 de octubre de 1923, se firmó el Tratado de Amistad y Neutralidad entre este país y la URSS, el 17 de diciembre de 1925. Este tratado se extendió por dos años el 17 de diciembre de 1929, con un nuevo protocolo que se extendió nuevamente por cinco años el 30 de octubre de 1931, y luego, el 7 noviembre de 1935, se ex-

tendió por otros diez años, hasta 1945 (Ben-hür, 2004, p. 327).

Sin embargo, en el nuevo contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, por las demandas y reclamos de la URSS encabezada por Stalin, las relaciones entre ambos países se vieron afectadas negativamente. A partir de 1945, el Tratado de Amistad y Neutralidad entre Turquía y la URSS no se renovó, lo que condujo a que Turquía percibiera a los soviéticos como una amenaza e ingresara en la OTAN en 1952. Luego del fallecimiento de Stalin en 1953, la URSS envió una nota a Turquía para aclarar que ya no tenía ambiciones sobre sus territorios y estrechos (Lenczowski, 1958, p. 172). Esto dio comienzo a un proceso de normalización de las relaciones entre ambos países (Tellal, 2009, p. 66).

3- Los debates del Canal de Estambul y el futuro de la Convención de Montreux

Figura 3. El proyecto de Canal Estambul



Fuente: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20210926/7746775/canal-erdogan-or-dago-mar-negro.html#foto-1>, última vez consultado: 14.04.2024)

En 2011, el gobierno turco del AKP (Partido de la Justicia y el Desarrollo), anunció un proyecto de un canal artificial, una infraestructura de 45 kilómetros que se extendería desde el mar Negro hasta el mar de Mármara, en el lado europeo de Estambul. Definieron su nombre como “Canal Estambul” y lo presentaron como un “proyecto loco” (ver figura 3). Después del anuncio de este proyecto, surgió el debate sobre el estatuto jurídico de la Convención del Estrecho de Montreux. El gobierno del AKP pretendía enviar un mensaje político, especialmente a Estados Unidos para captar su atención, al introducir en la agenda que un canal artificial se iba a construir y con el nuevo acceso al mar Negro podrían eludir la Convención de Montreux (Karan, 2021).

Sin embargo, varias organizaciones ecologistas y partidos políticos de oposición se han opuesto al proyecto del Canal Estambul desde el principio. La principal motivación de esta oposición era la preocupación sobre un proyecto de tal envergadura que pudiera destruir irreversiblemente el ecosistema. Además, los beneficios prácticos de tal proyecto de canal también eran objeto de debate, ya que no estaba claro cómo contribuiría a la economía del país este proyecto, que obviamente, sería bastante costoso (İlhan, 2021, p. 9).

Otra razón por la cual este proyecto fue motivo de preocupación para la oposición turca era que la anulación de la Convención de Montreux iría en contra de los intereses naciona-

les. Muchos politólogos señalaban la importancia de la Convención, argumentando que Turquía carecía del apoyo internacional para volver a firmar dicho tratado. Además, como se mencionó anteriormente, la Convención de Montreux constituye una excepción en el derecho marítimo internacional, mediante la cual Turquía puede restringir las actividades de los EE. UU. y otros países en el mar Negro. Este proyecto ha suscitado fuertes reacciones en distintas dinámicas de la sociedad turca.

En 2021, 126 embajadores turcos retirados emitieron una declaración conjunta por escrito en la que subrayaban la importancia histórica de la Convención de Montreux y el proyecto del Canal Estambul:

La Convención de Montreux, que es el mayor logro diplomático de la Turquía de Atatürk, después del Tratado de Lausana, conducirá a la pérdida de la soberanía absoluta de Turquía sobre el estrecho de Estambul-Çanakkale y el mar de Mármara. El proyecto de Canal Estambul debe anularse⁹.

Y también destacaban las intenciones de los EE. UU:

Nuestro aliado, Estados Unidos, que no es parte en la Convención de Montreux y la considera un obstáculo para su libre ac-

ceso al mar Negro, lleva años intentando abolir Montreux o conseguir que se celebre una nueva convención de la que también sea parte. El Canal Estambul servirá al objetivo estadounidense de abrir un debate sobre la Convención de Montreux¹⁰.

Asimismo, en el mismo año, 103 almirantes retirados que habían servido en la armada turca emitieron una "Declaración de Montreux" en la que expresaban su preocupación por las posibles consecuencias políticas y jurídicas de la realización del Canal Estambul.

La Convención de Montreux, que protege de la mejor manera los derechos de Turquía, no es sólo una convención que regula el paso por los estrechos turcos, sino también una gran victoria diplomática que complementa el Tratado de Paz de Lausana, que restableció la plena soberanía de Turquía en Estambul, Çanakkale, el Mar de Mármara y los estrechos. La Convención es el tratado que establece la seguridad de los países ribereños del mar Negro y que asegura que el mar Negro sea un mar de paz. También, impide a Turquía entrar involuntariamente en una guerra, y en el pasado, hizo posible que mantuviera su neutralidad en la Segunda Guerra Mundial. Por estas razones, consideramos que debe evitarse cualquier discurso y acción que pueda hacer que la Convención de Mon-

⁹ Para ver el contenido de esta noticia publicada en la página digital del periódico T24, véase: <https://t24.com.tr/haber/emekli-buyukelciler-montro-nun-tartismaya-acilmasi-turkiye-nin-bogazlardaki-mutlak-egemenligini-kaybetmesine-yol-acar,858477> (03.03.2024).

¹⁰ Para ver el contenido de esta noticia publicada en la página digital del periódico T24, véase: <https://t24.com.tr/haber/emekli-buyukelciler-montro-nun-tartismaya-acilmasi-turkiye-nin-bogazlardaki-mutlak-egemenligini-kaybetmesine-yol-acar,858477> (03.03.2024).

treux se convierta en tema de discusión¹¹.

Sin embargo, el gobierno del AKP, consideró esta declaración como una desobediencia militar y abrió una investigación contra los almirantes retirados firmantes. Como resultado de la investigación, la fiscalía del gobierno del AKP presentó una demanda contra 103 almirantes retirados con la acusación de “conspiración para cometer un delito contra el orden constitucional”, pidiendo hasta 12 años de cárcel. Después de un año, los 103 almirantes retirados fueron absueltos. El tribunal dictaminó que no se había cometido ningún delito¹².

No obstante, el 24 de febrero de 2024, cuando inició la invasión rusa a Ucrania, el gobierno del AKP pudo comprobar la importancia de la Convención de Montreux, algo que la oposición turca venía manifestando. De hecho, en varias ocasiones aplicó los artículos que la Convención establece. Asimismo, por las tensiones militares de la región, Turquía encontró una posición favorable para la negociación entre ambas partes. Profundizaremos sobre este tema en el siguiente apartado.

Actualmente, parece imposible realizar este proyecto ya que no cuenta con apoyo social y la situación económica no es favorable luego de la derrota en las elecciones municipales

del año 2024 del partido AKP que ha estado gobernando el país desde 2002. De hecho, el proyecto del Canal Estambul fue uno de los temas más debatidos durante el proceso electoral y la oposición declaró que no permitiría que se realizara un proyecto así en Estambul¹³, donde la oposición obtuvo la victoria absoluta por segunda vez en las elecciones municipales.

4- La guerra de Rusia y Ucrania y la Convención de Montreux

Aunque Ucrania se independizó tras el colapso de la Unión Soviética en 1991, a ojos de Rusia seguía siendo un país dependiente al mismo tiempo que representaba un baluarte estratégico entre Rusia y los Estados Occidentales (Oktav, 2022). Es por esto que la implicación política de Ucrania con Occidente, en la OTAN o con la Unión Europea, era un escenario que Rusia no deseaba dado que la posicionaba menos protegida ante amenazas políticas de Occidente.

Rusia ha tomado algunas iniciativas para prevenir las consecuencias de esta posición de Ucrania, como, por ejemplo, el sometimiento de Crimea en 2014. Rusia estableció su sobe-

¹¹ Para ver el contenido de esta noticia publicada en la página del diario digital “Anlatının Ötesi”, véase <https://anlatinnotesi.com.tr/20210403/emekli-103-amiralden-montro-ve-ataturk-bildirisi-1044188091.html> (14.04.2024)

¹² Para ver el contenido de esta noticia publicada en la página del diario digital “EuroNews”, véase <https://tr.euronews.com/2022/12/20/amirallerin-montro-bildirisi-davasinda-karar-103-emekli-amirale-beraat>, última vez consultado: 18.02.2025.

¹³ Véase la versión digital del folleto del taller del canal de Estambul. https://calistay.ibb.istanbul/wp-content/uploads/2020/07/KanalIstanbulCalistayi_Dijital_EN.pdf última vez consultado: 18.02.2025.

ranía en esta región alegando que los rusos de Crimea dudaban sobre su seguridad (Kurt citado en Baltacı, 2022). Del mismo modo, en 2022, Rusia envió tropas a la frontera oriental de Ucrania bajo el nombre de maniobras militares. El motivo fue la intervención de Ucrania en las protestas prorrusas de Donbás y Luhansk (Güneş, 2022).

Posteriormente, Rusia tomó estas regiones de Ucrania bajo su soberanía y, poco después, comenzó la ocupación. La justificación de estas acciones, en palabras del presidente ruso Vladimir Putin, era salvar al país del nazismo y el militarismo. Por supuesto, esta acción provocó reacciones en todo el mundo y la Asamblea General de las Naciones Unidas resolvió en marzo de 2022 que Rusia abandonara las fronteras de Ucrania (Baltacı, 2022).

Las exigencias de ambos países son claras. Por un lado, Rusia exige que Ucrania no se convierta en miembro de la OTAN y, al mismo tiempo, espera que Ucrania reconozca la anexión de Crimea. En este proceso, Rusia exige el desarme de Ucrania que, por su parte, exige explícitamente que Rusia ponga fin a la ocupación de su territorio.

Turquía intenta mediar en el conflicto entre ambos países, dada su ubicación geográfica y sus principios de política exterior, siendo así el país anfitrión de las negociaciones entre Ucrania y Rusia. Por ejemplo, el ministro de Asuntos Exteriores ucraniano, Dmytro Kuleba, y el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, se reunieron en Antalya el 10 de marzo de 2022, auspiciados por Turquía. Luego, el 29 de marzo de 2022, las delegaciones

ucraniana y rusa se reunieron en Estambul, y al término de esta reunión, David Arakhamia, de la delegación ucraniana, declaró que Turquía era uno de los ocho países que Ucrania quería como garante. Turquía, que también aceleró el acuerdo sobre cereales entre ambos países, fue calificada de prometedora por el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres (Üstün, 2022). Por otra parte, también actuó como mediador en las negociaciones de intercambio de prisioneros entre ambos países, logrando que un total de 200 prisioneros fueran liberados por ambas partes.

Como puede verse, la posición de Turquía en la guerra entre Rusia y Ucrania, que tiene repercusiones mundiales, es de vital importancia tanto política como estratégicamente. La postura turca hacia Rusia y Ucrania debe analizarse teniendo en cuenta su red política y comercial con ambos países, ya que busca mantenerlas en pie y alejadas de las consecuencias que puede acarrear el conflicto. Es por esto que Turquía ha adoptado una actitud favorable a la retirada de Rusia del territorio de Ucrania, abogando por no perjudicar la integridad territorial de Ucrania (Yıldırım Çınar, 2024).

En este sentido, el gobierno turco mantuvo relaciones continuas con el primer ministro ucraniano, Volodymyr Zelensky. Turquía también ha dejado clara su postura respecto a Ucrania, declarando su posición contraria al sometimiento de Crimea y su no reconocimiento de la anexión de Crimea por parte de Rusia. Por su parte, la relación económica con Rusia en términos de comercio exterior y

energía es de gran importancia para Turquía (Sezer, 2021). No obstante, a pesar de sus vínculos con Ucrania, las relaciones entre Turquía y Rusia se han mantenido equilibradas a pesar de la complejidad que implica el conflicto.

Es importante destacar que Turquía no ha participado de las sanciones occidentales contra Rusia, siendo el único país perteneciente a la OTAN que no ha restringido sus relaciones diplomáticas con Rusia, posicionándose, así como el país más adecuado para ser mediador entre Ucrania y Rusia (Oktav, 2022). Los eficaces canales de comunicación que mantiene Turquía con los dos países la convirtieron en un punto de encuentro y se espera en el ámbito diplomático mundial que logre la reconciliación.

Cabe señalar que la postura política y diplomática de Turquía frente a este conflicto responde a su oposición al dominio de Rusia en el mar Negro. La Convención de Montreux es de gran importancia para regular la seguridad del mar Negro y el paso de países ribereños y no ribereños por los estrechos turcos y, en consecuencia, para salvaguardar la soberanía de Turquía.

Dado que los estrechos turcos proporcionan actualmente la conexión entre el mar Negro y el Mediterráneo, y a su vez conectan Oriente y Occidente, la posición geográfica y estratégica de Turquía queda en evidencia (Şener, 2021). Esta posición clave en el control y la supervisión de los estrechos por parte de Turquía que le otorga la Convención de Montreux, evidencia que debe ofrecer una postura

equilibrada y clara a las partes. Recordemos que, con la disolución de la Unión Soviética, disminuyeron las posibilidades de Rusia de dominar el mar Negro, y la adhesión de Bulgaria y Rumanía, dos de los países ribereños del mar Negro, a la OTAN y los avances de Georgia en este sentido suponen una mayor amenaza para el dominio ruso del mar Negro.

La Convención del Estrecho de Montreux ha impedido que Estados Unidos, que pretende mantener su hegemonía tras la Guerra Fría, tenga una presencia permanente en el mar Negro. El equilibrio del poder naval en el mar Negro no ha cambiado significativamente a pesar de que Rumania y Bulgaria son miembros de la OTAN, debido a la debilidad de sus fuerzas navales. Sin embargo, el número de miembros de la OTAN en el mar Negro ha aumentado a tres.

En este contexto, Turquía, como miembro de la OTAN, se ha expresado en contra de que los estrechos turcos sean utilizados por EE. UU. En relación con esto, el comandante de las Fuerzas Navales turcas, almirante Dr. Ercüment Tatlıtoğlu, declaró:

Nuestro objetivo es que se respete la Convención de Montreux. Desde Turquía, proporcionamos toda la seguridad en el mar Negro. No deben convertir el mar Negro en Oriente Medio. Por lo tanto, no queremos que ningún país ni la OTAN entren en el mar Negro¹⁴.

Por lo tanto, en nuestra opinión, la política de equilibrio de Turquía es un factor importante para la guerra en Ucrania, ya que, al bloquear

el paso de barcos militares, Turquía no sólo impide que Rusia alimente su flota del mar Negro, sino que también debilita la posición de ambos bandos en conflicto al impedir que su mayor socio, Estados Unidos, envíe ayuda militar a Ucrania a través del mar Negro, a pesar de ser miembro de la OTAN. Sin embargo, a través de este acuerdo, Turquía abrió un corredor de cereales y aseguró el paso de productos ucranianos y rusos, que son productores mundiales de cereales, evitando así que se rompa la cadena mundial de suministro de alimentos.

5- Conclusión

Más allá de las décadas transcurridas desde la firma de la Convención de Montreux, los estrechos turcos parecen no perder protagonismo en el escenario internacional, sobre todo frente a los actuales conflictos y, a su vez, dicha convención le otorga a Turquía importantes ventajas a nivel estratégico y de control sobre los estrechos ya que frente a un conflicto del que sea partícipe, la OTAN puede utilizar el mar Negro sin restricciones. Sin embargo, cabe destacar que, en caso de una crisis o conflicto en el que Turquía no participe, el traslado de fuerzas al mar Negro resultaría más difícil.

Turquía y sus vecinos del mar Negro consideran a la Convención de Montreux una ventaja, porque a pesar de haber sido firmada por un

periodo de solo veinte años y, por tanto, cualquiera de los firmantes podría haber renunciado a su adhesión, ninguno lo ha hecho. Es por esto que podemos decir que, en miras de los objetivos de establecer y mantener la paz en la región del mar Negro, la convención ha funcionado correctamente.

La Convención de Montreux ha permitido a Turquía conservar la soberanía de su territorio, favoreciendo la convivencia pacífica dada su posición estratégica en relación con los países que se sitúan alrededor de la zona del mar Negro.

Como miembro de la OTAN, Turquía sigue siendo uno de los pocos países que proporciona eficaces canales de comunicación diplomática entre Oriente y Occidente y, en medio del complejo escenario que plantea el conflicto ruso-ucraniano, la preservación de la Convención de Montreux es clave para mantener la estabilidad y el equilibrio regional.

Cabe destacar que la posición neutral que ha tomado Turquía frente al conflicto bélico entre Rusia y Ucrania ha permitido no solo defender su soberanía territorial, sino que también fomentó sus negociaciones evitando que se rompa la cadena mundial de suministro de alimentos, haciendo que obtenga mayor relevancia en las negociaciones internacionales. Gracias a su proximidad geopolítica a la zona de guerra y a su capacidad para mantenerse

¹⁴ Para ver el contenido de esta noticia publicada en la página del diario digital Artı Gerçek, véase: <https://artigercek.com/guncel/deniz-kuvvetleri-komutani-oramiral-ercument-tatlioglu-karadenizde-nato-veya-abdyi-istemi-yoruz-273415h>, (14.04.2024).

neutral a pesar de la presión de la OTAN, Turquía ha logrado generar confianza entre las partes en conflicto. Tanto fue así que, por un lado, Turquía ha vendido armas a Ucrania, y por otro, ha logrado establecer un sólido mecanismo de diálogo con Rusia, obteniendo así la aprobación y el consentimiento de ambos países para officiar como país mediador.

Otra característica que nos permite observar este estudio es que Turquía se diferencia de otros países de la OTAN, que, si bien están afectados debido a sus posiciones y alineaciones estratégicas, forman parte del conflicto de manera indirecta ya que están impedidos de tomar una posición neutral en la mediación entre Rusia y Ucrania. En cambio, en cuanto a las negociaciones de paz, Turquía ha podido adoptar el rol de mediador basado en uno de los principales preceptos de su política exterior, el de mantener el equilibrio regional.

Finalmente, podemos decir que en un periodo en que las relaciones con Estados Unidos no atravesaban su mejor momento, Turquía les recordó, a través del proyecto del Canal de Estambul, que aún podía ser un aliado útil contra Rusia, ofreciéndoles una nueva posibilidad de acceso libre al mar Negro. En este sentido, es necesario tener en cuenta que Estados Unidos había retirado a Turquía del programa de aviones de combate F-35 debido a su compra del sistema de defensa ruso S-400, pero, con el estallido de la guerra en Ucrania, la importancia estratégica de Turquía en la región ha vuelto a cobrar importancia. De esta manera, y teniendo en cuenta los ejemplos que la historia reciente nos ofre-

ce, podemos concluir que las relaciones entre Turquía y Estados Unidos lejos están de romperse, porque a pesar de sus evidentes diferencias y sus posiciones políticas contrapuestas en algunos temas, a la hora de atender lo que ocurre en la región los acercamientos y las cooperaciones ocuparán el primer lugar para decidir las acciones a seguir.

Referencias bibliográficas

Acar, H. (2019). Boğazlar Sorunu Üzerine Jeopolitik Bir Değerlendirme: İstanbul'un Fethinden Montrö Boğazlar Sözleşmesine (Una evaluación geopolítica del problema del Estrecho: de la conquista de Estambul a la Convención de Montreux sobre el Estrecho). *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi (Revista Turca de Ciencias Políticas)*, No: 1, 107-132.

Acer, Y. (2023). "Russia's Attack on Ukraine: The Montreux Convention and Türkiye". *International Law Studies*, 100(1), 8.

Aceves, W. J. (1993). Diplomacy at Sea: U.S. Freedom of Navigation Operations in the Black Sea. *Naval War College Review*. No: 46, 59–79. <http://www.jstor.org/stable/44642450>

Akgül, P. (2020). "Karadeniz'in Bölgesel Güvenlik Kompleksi olarak İncelenmesi". *Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(2), 550-569.

Aktaş, H. and Güntay, Vahit (2016). "Karadeniz Ülkeleri Güvenlik Konsepti Ve Uluslararası İlişkiler Açısından Siber Caydırıcılık; Türkiye Üzerine Bir Yaklaşım", *International Black Sea-Caucasus Congress "Economy, Energy and Security; New Opportunities"*, İstanbul, Türkiye, 21 - 22 Nisan 2016, pp. 21-34.

Akten, N.; Ece, J. N.; Oral, N.; Kanbolat, H. (2007). *Karadeniz'in Değişen Jeopolitiği Çerçevesinde 71. Yıldönümünde Montrö Boğazlar Sözleşmesi (Convención del Estrecho de Montreux en su 71º aniversario en el marco de la cambiante geopolítica del mar Negro)*. Archivo Eurasia. Nú: 13, 103-139.

Altuğ, Y. (1992). The United States Of America's Policies Towards Turkish Straits. *BELLETEN*, 56(215), 167-200. <https://doi.org/10.37879/belleten.1992.167>

Armaoğlu, F. (2005). 20. *Yüzyıl Siyasi Tarihi (1914-1980) (Historia política del siglo XX (1914-1980))*. Ankara: Editorial Alkım.

Atabey, Figen (2013), "Lozan Sonrasında Boğazlar Sorununun Çözümü: Montreux Boğazlar Sözleşmesi", *History Studies*, Volume 5 Issue 5, p. 19-38.

Badem, C. (2010). *The Ottoman Crimean War(1853-1856)*. Brill.

Baltacı, A. (2022). Rusya Ukrayna Savaşı Kapsamında Türkiye'nin Siyasi ve Ekonomik Rolü (El papel político y económico de Turquía en el ámbito de la guerra entre Rusia y Ucrania). *International Congress On Social Sciences: China to Adriatic XIV*. Kayseri: İksad Global, 517-526.

Benhür, Ç. (2004). Stalin Dönemi Türk-Sovyet İlişkileri (Relaciones turco-soviéticas en el período de Stalin) *Revista de Estudios Turcos de la Universidad de Selçuk*. Nú: 15, 225-237.

Bilsel, Cemil (1948). *Türk Boğazları*. İsmail Akgun Matbaası.

Bobroff, Ronald P. (2006). *Roads to Glory: Late Imperial Russia and the Turkish Straits*. London: I. B. Tauris.

Cankut, A. (2018). Milli Mücadele Dönemi Türk-Rus ilişkileri (Relaciones de Turquía y Rusia durante la lucha nacional). *International European Journal of Managerial Research*. Nú: 2, 76-99.

Conte de los Ríos, A. (2015). El Tratado de Montreux y el conflicto de Ucrania. *Revista General de Marina*, Nú: 268, 43-56.

Çapraz, H. (2015). Birinci Dünya Savaşı Öncesi Rusya'nın Boğazlar Politikası (La política rusa del Estrecho antes de la Primera Guerra Mundial). *Revista Belgi*. Nú: 9, 1178-1194.

Çatalbaş, A. Ü. (2022). *Militarism, democracy, and concordance: The role of citizenry in (re)-establishing democratic order in Argentina and Turkey*. Konya: Editorial Çizgi.

Çatuk, C. (2023). "Effects Of the Russia-Ukraine War on Türkiye's Foreign Trade And Tourism Sector". *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(88), 2051-2064.

Demir, İ. (2018). Montrö Boğazlar Sözleşmesi'nin Feshi (Terminación del Convenio del Estrecho de Montreux). *Türkiye Barolar Birliği Dergisi (Revista de la Unión de Colegios de Abogados de Turquía)*. Nú: 136, 327-358.

Doğru, S. (2013). Türk Boğazları'nın Hukukî Statüsü: Sevr ve Lozan'dan Montrö'ye Geçiş (Estatuto jurídico de los estrechos turcos: Transición de Sevres y Lausana a Montreux). *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Dokuz Eylül)*. Nú: 19.

Elizondo, S. L. (2020). La libertad de navegación en entredicho: los nuevos desafíos globales y el caso de América del Sur. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (27), 8-24.

Erkmen, A. (2020). "Türkiye'nin NATO Üyeliği ve Üyeliğin TBMM'de Kabulü". *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(2), 1024-1049.

Ertem, B. (2010). Türkiye Üzerindeki Sovyet Talepleri ve Türk-Sovyet İlişkileri 1939-1947 (Demandas soviéticas sobre Turquía y las relaciones turco-soviéticas 1939-1947). *The Journal of International Social Research*. Nú: 3, 252-273.

Fazla, H. (2022). *Montrö Perspektifinde Karadeniz'de Amerikan ve Rus Nüfuz Politikaları (Las políticas de influencia estadounidense y rusa en el mar Negro en la perspectiva de Montreux)*
<https://strasam.org/analiz-ve-raporlar/analiz/montro-perspektifinde-karadeniz-de-amerikan-ve-rus-nufuz-politikalari-1265>. (Fecha acceso 22/03/2024)

Foreign Relations of the United States (1955). *Diplomatic Papers: The Conferences at Malta and Yalta, 1945*. Department of State Publication 6199, Washington, 903.

Ginano, R. S., & Riyanto, S. (2022). "Russification In Modern Days: Analyzing Georgia and Ukraine Separatists as Russia Strategy Against Nato's Expansion". *Dinamika Global: Jurnal Ilmu Hubungan Internasional*, 7(02), 201-224.

Güneş, Ş. (2007). Türk Boğazları (Estrechos turcos). *Revista METU de Desarrollo*. Nú: 34, 217-250.

Güneş, U. (2022). *Rusya Federasyonu (RF)-Ukrayna "Savaşı", Bölgesel Güvenlik ve Avrupa Güvenliği ile Güvenlik ve Silahsızlanma Düzenlemeleri Üzerine Olası Etkileri (La "guerra" Federación Rusa (RF)-Ucrania y sus implicaciones para la seguridad regional y europea y los acuerdos de seguridad y desarme)*. Türkiye Stratejik Araştırmalar Merkezi (Centro de Investigación Estratégica de Turquía).

https://tasam.org/tr-TR/Icerik/69067/rusya_federasyonu_rf-ukrayna_savasi_bolgesel_guvenlik_ve_avrupa_guvenligi_ile_guvenlik_ve_silahsizlanma_duzenlemele-ri_uzerine_olasi_etkileri (Fecha acceso 29/03/2024).

Howard, A.E. Dick (1974). *Turkey, the Straits and the United States*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Howard, H. N. (1947). The United States and the Problem of the Turkish Straits: A Reference Article. *Middle East Journal*, 1(1), 59-72.

<http://www.jstor.org/stable/4321828>

Hurewitz, J. C. (1964). The Background of Russia's Claims of the Turkish Straits. *Revista BELLETEN*. Nú: 111, 459-504.

İlhan, A. (2021). Suyumuzu Kirleten Kanal İstanbul Projesi (El proyecto del Canal de Estambul contamina nuestras aguas). *Kanal İstanbul'a Neden İtiraz Ediyoruz? (¿Por qué nos oponemos al Canal de Estambul?)*. *GreenPeace*. Nú: 158, 8-11.

Karan, C. (2021). *AKP'nin Kanal İstanbul'u dış yatırımcıya pazarlamak ve Biden'a karşı koz olarak Montrö'yü tartışmaya ihtiyacı var (AKP necesita comercializar Canal Estambul entre los inversores extranjeros y hablar de Montreux como baza contra Biden)*.

<https://anlatilaninotesi.com.tr/20210414/akpnin-kanal-istanbulu-dis-yatirimciya-pazarlamak-ve-bidena-karsi-koz-olarak-montroyu-tartismaya-1044284773.html> (04.04.2024).

Kayıran, K. (2024). "Yurtta Sulh'tan Cihanda Sulh'a: Atatürk Türkiye'si'nin Milletler Cemiyeti Tecrübesi (1932-1938)" *Cumhuriyet'in İnşası Atatürk Dönemi 1923-1938 Kuruluş İnşa Modernleşme*, Ankara: Sonçağ Akademi.

Keleş, E. (2009). "Rusya'nın Sıcak Denizlere İnme Politikası (Alman Deniz Yüzbaşı Stenzel'e Göre İstanbul'a En Kısa Yol) İstanbul'a En Kısa Yol". *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 28(46), 89-142.

Koçer, G. (2007). "Karadeniz'in Güvenliği: Uluslararası Yapılanmalar ve Türkiye". *Gazi Akademik Bakış*, (01), 195-219.

Köse, İ. (2015). Yalta ve Potsdam Konferansları: Sovyetler Birliği'nin Türk Boğazlarında Egemenlik Paylaşım Talepleri (Conferencias de Yalta y Potsdam: Exigencias de la Unión Soviética para compartir la soberanía en los estrechos turcos). *Karadeniz İncelemeleri Dergisi (Revista de Estudios del mar Negro)*. Nú: 19. 241-276.
<https://doi.org/10.18220/kid.40067>

Köse, İ. (2022). Birinci Dünya Savaşı Öncesi Türk Boğazları Askeri Jeo-Politiği: Çarlık Rusyası'nın Boğazları İşgal Planları (Geopolítica militar de los estrechos turcos antes de la Primera Guerra Mundial: Los planes de la Rusia zarista para ocupar el Estrecho). *Tarih İncelemeleri Dergisi (Revista de Estudios Históricos)*. Nú: 1, 277 - 304.

Lenczowski, G. (1958). Evolution of Soviet Policy Toward the Middle East. *The Journal of Politics*. Nú: 1, 162-186.

Lieven, D. C. (2002). *Empire: The Russian Empire and its rivals*. Yale University Press.

Oktav, Ö. Z. (2022). Ukrayna Savaşı'nın Türkiye-Rusya ilişkilerine olası etkileri: Fırsatlar ve krizler (Posibles efectos de la guerra de Ucrania en las relaciones entre Turquía y Rusia: Oportunidades y crisis). *Revista Bilge Strateji*. Nú: 23, 17-22.

Rozakis, C. L.; Stagos, P. N. (1987). *The Turkish Straits*. Leiden: Editorial Martinus Nijhoff.

Sarıbeyoğlu-Skalar, M.; Cehanpınar, H. (2021). 85. Yılında Montrö Boğazlar Sözleşmesi: Türkiye ve Karadeniz'e Kıyıdaş Devletler Açısından Önemi (Convención de los Estrechos de Montreux en su 85º aniversario: Su importancia para Turquía y los estados costeros del mar Negro). *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi (Revista de Estudios Europeos de Mármara)*. Nú: 29, 57-86.

Şener, B. (2013). Türk Boğazları'nın Geçiş Rejiminin Tarihi Gelişimi Ve Hukuki Statüsü (Evolución histórica y estatuto jurídico del régimen de paso de los estrechos turcos). *Tarih Okulu Dergisi (Revista de la Escuela de Historia)*. Nú: 17.
<https://doi.org/10.14225/joh429>

Şener, B. (2021). "Kanal İstanbul" Projesinin Montrö Boğazlar Rejimine Olası Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme (Una evaluación de los posibles efectos del proyecto "Canal de Estambul" en el régimen del estrecho de Montreux). *Karadeniz: 2020 Gelişmeleri Işığında Bölgesel Değerlendirmeler (El mar Negro: Evolución en 2020 a la luz de las evaluaciones regionales)*. Ed. Ö. Tüfekçi. Trabzon: Publicaciones de la Universidad Técnica de Karadeniz, 523-550.

Sezer, A. (2021). *Türkiye, Rusya-Ukrayna krizinde ilişkileri dengeleyemezse kıyamet senaryosu olur (Si Turquía no logra estabilizar las relaciones en la crisis entre Rusia y Ucrania, sería el fin del mundo)*. Entrevista realizada por Ayşegül Karakülhancı en 06/04/2021.
<https://aydinsezer.com/2021/04/06/turkiye-rusya-ukrayna-krizinde-iliskileri-den->

[geleyemezse-kiyamet-senaryosu-olur/](#) (Fecha acceso 04/04/2024).

Shotwell, James T and Deák, Francis (1971). *Turkey At The Straits: A Short History*. New York: Books for Libraries Press.

Small, H. (2018). *The Crimean War: Europe's Conflict with Russia*. The History Press.

Tellal, E. (2000). *SSCB-Türkiye İlişkileri (1953-1964) (Relaciones URSS-Turquía (1953-1964))*. Ankara: Publicaciones de la Fundación Unión Mülkiyeliler.

Türkiye Cumhuriyeti Resmî Gazete / República de Turquía Periódico Oficial (1936). 5 de agosto, miércoles. Nú: 3374.

Uğur Z., H. (2016). Türk Boğazlarının Önemi Ve Montrö Sözleşmesi ile Sağlanan Denge Rejimi (La importancia del estrecho turco y el régimen de estabilización previsto por la Convención de Montreux). *Uluslararası Afro-Avrasya Araştırmaları Dergisi (Revista Internacional de Estudios Afroeuroasiáticos)*. Nú: 2, 36-47.

Üstün, Ç. (2022). *El impacto de la guerra Rusia-Ucrania en la política exterior turca*. <https://www.uikpanorama.com/blog/2022/12/06/cu-3/> (Fecha acceso 26/03/2024).

Warner, P. (1973). *The Crimean War: A Reappraisal*. Taplinger Publishing Co.

Yıldırım Çınar, H. (2024). Rusya-Ukrayna Savaşının Türkiye-Ukrayna İlişkilerine İzdüşümü (Proyección de la guerra Rusia-Ucrania en las relaciones Turquía-Ucrania). *İstanbul Kent Üniversitesi İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi (Revista de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Kent de Estambul)*. Nú: 5, 17-31.

Zenginkuzucu, D. M., & Çintan, A. (2019). Montrö Boğazlar Sözleşmesi'nin Statüsünün Güncel Gelişmeler ve Kanal İstanbul Projesi Bağlamında Değerlendirilmesi (Evaluación de la situación de la Convención del Estrecho de Montreux en el contexto de la evolución actual y del proyecto del Canal de Estambul). *Uluslararası Hukuk ve Sosyal Bilim Araştırmaları Dergisi (Revista Internacional de Derecho e Investigación en Ciencias Sociales)*. Nú: 2, 67-79.

Şafak Gümüş

Doctorando en Historia en la Universidad de San Andrés (Argentina).

Correo electrónico: sgumus@udesa.edu.tr

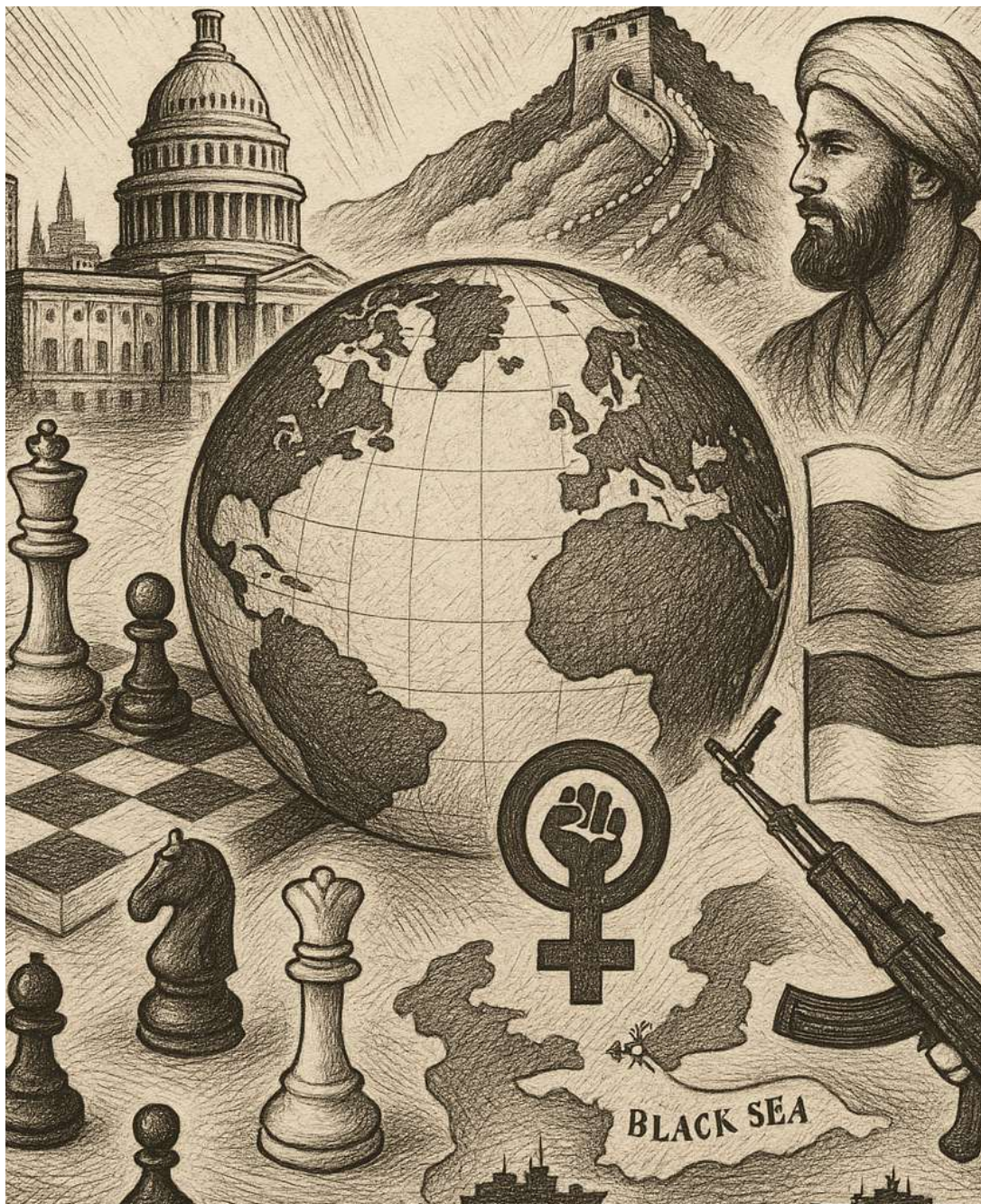


Adem Üstün Çatalbaş

PhD, la Universidad de Muş Alparslan (Turquía)

Correo electrónico: ustuncatalbas@alparslan.edu.tr

Reseñas de Libro



SU ZHILIANG, CHEN LIFEI, ÁLVAREZ MARÍA DEL PILAR (COMPILADORES) (2020). "MUJERES DE CONFORT" EN CHINA: UNA GUERRA ÍNTIMA. EDICIONES UNIVERSIDAD DEL SALVADOR, BUENOS AIRES, ARGENTINA¹.

Por Nafkin Groenewold



Portada libro reseñado. Su Zhiliang, Chen Lifei, Álvarez María del Pilar (compiladores) (2020). "Mujeres de confort" en china: una guerra íntima. Ediciones Universidad del Salvador, Buenos aires, Argentina. ISBN: 9789505922697

¹ Reseña de Libro. Recibido: 29/04/2024; Aceptado: 20/11/2024

El sistema de esclavitud sexual “mujeres de confort” se instauró a partir del avance del imperio japonés en 1932, afectando principalmente a China. Se estima que alrededor de doscientas mil mujeres entre los trece y dieciséis años de edad fueron prostituidas forzosamente. Tras la rendición de Japón en la Segunda Guerra Mundial, las víctimas tuvieron que enfrentar a una sociedad que no comprendía la violencia que habían experimentado, cargando con prejuicios, discriminación y marginación por haber sido violadas sistemáticamente durante la guerra de avance de Japón en Asia (1932-1945). Debido a esto, las víctimas guardaron silencio por casi medio siglo y la problemática no fue conocida públicamente ni tratada política o comunitariamente.

El libro *“Mujeres de confort” en China: una guerra íntima* publicado en 2020 por Ediciones Universidad del Salvador es el primer libro en español sobre esta temática, escrito por los profesores de la Universidad Normal de Shanghái, Zhiliang Su y Lifei Chen, junto con la investigadora del CONICET María del Pilar Álvarez. Este texto compila más de veinte años de trabajo del Research Center for Chinese “Comfort Women” (RCCCW) de la Universidad Norma de Shanghái, entre los cuales hay entrevistas a víctimas, victimarios y testigos, relevamiento de sitios y documentos históricos sobre las ex “mujeres de consuelo” en China.

El RCCCW fue inaugurado en 1999 por Shu

Zhiliang y es una institución dedicada a la investigación, registro y documentación de las víctimas chinas de la esclavitud sexual. Gracias al trabajo del centro se identificaron cuatrocientas dieciocho víctimas chinas —de las cuales solo quedaban trece vivas para el año 2020—, se colocó una estatua de la Paz² y se abrió el Museo de las “Mujeres de Confort” Chinas en la Universidad Normal de Shanghái. Además, el RCCCW asesoró y colaboró en el Museo de la Masacre de Nanjing y en el único museo que funciona en una estación de confort, también ubicado en Nanjing. De modo que nos encontramos con una enriquecedora investigación multidisciplinaria que refleja la especialización y compromiso de los autores con la visibilización de la causa de la esclavitud sexual de la Armada Imperial japonesa.

Este libro indaga los posibles porqués del silenciamiento de las víctimas, el sistema patriarcal de estrictas prácticas confucianas que definía al mundo de las mujeres chinas, el miedo a sufrir rechazo, discriminación, abandono por parte de la sociedad y hasta de sus propios familiares por haber sido sometidas a la esclavitud sexual. En este sentido, brinda un profundo análisis del horror que vivieron las mujeres chinas durante la invasión japonesa en la primera mitad del siglo XX y de la violencia ejercida hacia las mujeres durante tiempos de guerra; ayudándonos a entender por qué luego de cuarenta y seis años de la caída del Imperio Japonés la causa de las ex

² En diciembre de 2011, en conmemoración de la manifestación número mil del movimiento de “mujeres de confort” surcoreanas, a estatua la Paz se colocó justo delante de la embajada japonesa de Seúl. La estatua representa a las víctimas de la esclavitud sexual esperando justicia.

“mujeres de consuelo” adquiere relevancia en el ámbito regional e internacional.

En primera instancia, se desarrolla el contexto en el que se encontraba China cuando se implementó el sistema de esclavitud sexual de la Armada Imperial de Japón en 1932, relevando la “Masacre de Nanjing” ocurrida en 1937 y centrándose en las estaciones de consuelo³ instaladas en las ciudades de Shanghái y Nanjing. Para tomar dimensión de lo masivo que fue este sistema de prostitución forzada, solamente en Shanghái se hallaron al rededor de ciento setenta prostíbulos y en Nanjing había registradas alrededor de treinta mil esclavas sexuales, muchas de ellas capturadas en violaciones en masa durante la masacre.

La segunda sección pone acento en lo importante que fue incorporar perspectiva de género y de los derechos humanos en los reclamos de las víctimas de la esclavitud sexual. A partir de la década del ochenta, en el este de Asia, actores renegados, víctimas “olvidadas” y controversias históricas que dejó el legado colonial japonés comenzaron a adquirir relevancia en la esfera pública. Este escenario de reivindicación estuvo marcado por la transición democrática en Corea del Sur y en Taiwán, junto con la relativa apertura política y social impulsada por el Partido Comunista de China. Los cambios en la educación patriótica

establecidos por Deng Xiaoping, y el revisionismo histórico del colonialismo japonés dieron lugar a una ventana de oportunidad caracterizada por el reclamo hacia Japón de sus crímenes de guerra y en contra de los derechos humanos ocurridos por el Imperio Japonés en Asia en la primera mitad del siglo XX.

El impacto del feminismo internacional ayudó a generar las condiciones favorables para el activismo en torno al sistema de prostitución forzada del imperio japonés. Sin embargo, un actor fundamental para la acción colectiva fueron los intelectuales chinos que reivindicaban los derechos humanos tanto individuales como civiles, cuyas voces habían sido oprimidas en el periodo de la revolución cultural⁴. Las asociaciones de mujeres e investigadores fueron las que buscaron a las víctimas y les dieron contención y visibilización, formando el movimiento de las ex esclavas sexuales del ejército japonés desde “arriba”.

Una tarea indispensable para que la causa de las ex “mujeres de consuelo” adquiriera relevancia en la agenda a nivel regional y mundial fue que las víctimas brindaran su testimonio. El gran punto de inflexión de esta causa se dio el 14 de agosto de 1991, luego de casi cincuenta años de terminada la guerra, la víctima surcoreana Kim Hak-Sun dio el primer testimonio público denunciando los atroces

³ *Reseña de libro. El término “estaciones de consuelo” fue usado para referirse a los prostíbulos que se establecieron en todos los territorios ocupados por los japoneses en el marco de la guerra.

⁴ La Revolución Cultural iniciada en 1966 bajo el gobierno de Mao fue una tragedia para los intelectuales, las personas de edad y los antiguos burgueses, y en todas partes se traduce con la destrucción de tesoros del pasado. Puesto que su objetivo era limpiar de la sociedad la influencia del pensamiento burgués y capitalista, hubo purgas políticas, ejecuciones y trabajo forzado hacia millones de personas.

hechos. El debate generado en Corea del Sur y Japón a causa del primer testimonio público hizo que se dinamizaran los incipientes y dispersos reclamos en defensa de las víctimas de la esclavitud sexual en China.

El feminismo humanitario en Asia del Este contribuyó a conectar investigadores, organizaciones y activistas en una acción colectiva para impulsar el reconocimiento de la esclavitud sexual, revinculando víctimas, realizando estudios de campo y creando la “Conferencia de Solidaridad de Asia”⁵ (ASC) en 1992 para unificar la agenda de los pedidos hacia el gobierno japonés. Muy relevante para esa época fue que, a través del trabajo en red, se comenzó a investigar detalladamente la causa, realizando relevamiento de viejas estaciones de consuelo y reconstruyendo la historia de violencia sufrida por las víctimas. Realmente se generó una gran colaboración colectiva entre todos los países afectados que perdura hasta nuestros días. Por ende, mediante la lectura de este tramo se toma dimensión de lo indispensable que es incorporar la perspectiva de género y de los derechos humanos de las mujeres a la hora de investigar en las Ciencias Sociales.

Al momento de indagar sobre los primeros testimonios públicos en China a partir de 1992, estos fueron localizados por personas independientes que por distintos moti-

vos personales comenzaron a investigar el caso de las mujeres de consuelo en los años ochenta en la provincia de Shanxi⁶. Sin dudas, el libro deja en evidencia el aporte significativo de los investigadores independientes al conocimiento científico, dándoles a las víctimas la oportunidad de poner en palabras las horripilantes vejaciones y el dolor que habían experimentado a lo largo de su vida.

Otro aspecto a subrayar son las organizaciones en defensa de las ex “mujeres de consuelo” en China. Estas se pueden clasificar en cuatro actores sociales interconectados entre sí que colaboraron en recuperar testimonios, contener psicológica y económicamente a las víctimas, reconstruir evidencias, conformar una red de defensa a nivel local y articularla con el activismo transnacional.

En primer lugar, se destacan los grupos de activismo locales en la provincia de Shanxi, luego el segundo actor está conformado por especialistas legales a cargo de Kang Jian, quienes, en colaboración con los abogados japoneses, lograron que víctimas chinas participaran de litigios contra el gobierno de Japón. El tercer grupo está formado por profesores e investigadores de diferentes provincias, siendo su principal referente el profesor y autor del libro Su Zhiliang, fundador del Research Center for Chinese “Comfort Women” de la Universidad Normal de Shanghái. Por último,

⁵ Lo que se discutía en las conferencias tomaba en cuáles iban a ser los reclamos centrales del movimiento de las mujeres de consuelo, se pensaba en conjunto distintos repertorios o acciones colectivas para visibilizar el tema y así lograr presionar a Japón.

⁶ Los testimonios de las víctimas campesinas de Shanxi auspició la promoción de investigaciones en otras partes de China afectadas por la invasión japonesa. A comienzos de los noventa, aparecieron más historias orales que corroboraban el rapto masivo de mujeres y la sistematización de la esclavitud sexual.

están los voluntarios organizados o independientes que espontáneamente se acercan a las víctimas con propuestas distintas, desde asistencia social a proyectos artísticos.

Lamentablemente, a diferencia de Taiwán y Corea del Sur, en China no hay una política nacional para compensar económicamente a las víctimas. Lejos de terminar, todavía queda mucho por recorrer en torno a la reparación y memoria de la esclavitud sexual.

En la tercera y última sección se abarca cómo eran las vidas de las mujeres en la China rural. Gran parte de las víctimas eran campesinas, pobres y muchas veces analfabetas, por lo que se describe cómo era la vida de las víctimas en las zonas rurales de Shanxi y Hainan. En la China rural, las mujeres eran criadas para casarse y tener hijos, muchas veces los matrimonios eran arreglados. Uno de los grandes traumas que cargaban las víctimas fue el incumplimiento del rol que la sociedad les había dado y para el que habían sido criadas, ya que ellas eran mujeres abusadas por ese gran enemigo regional y ese gran "diablo japonés"⁷. Este movimiento feminista no surgió desde "abajo" es decir, desde las víctimas con la idea de subvertir el orden establecido, puesto que en ese momento ellas no se cuestionan los roles de género, sino que sentían indignadas por incumplir con ellos.

El sistema de prostitución forzada en las zonas rurales trajo consigo vidas destruidas, generando que las víctimas se sintieran avergonzadas de los traumas provenientes de vio-

lencia sistemática en sus cuerpos, quedando excluidas de la sociedad. Aquí podemos ver cómo la violencia sexual como arma de guerra no solo deja un daño individual irreparable, sino que causa consecuencias sociales que perduran durante mucho tiempo.

A su vez, este trayecto contiene la biografía de las víctimas de China continental Wan Aihua y Lin Yanjin. Aquí se abordan las trágicas, amargas y desgarradoras vidas de las sobrevivientes, contándonos el horror en primera persona.

La víctima Wan fue la primera víctima china en demandar a Japón, por lo que se la recuerda como la "inquebrantable". Nacida en 1930, fue vendida por su familia a los ocho años de edad y en 1943 fue esclavizada sexualmente por los soldados japoneses, sufriendo todo tipo de violencia física como, por ejemplo, el lóbulo de su oreja derecha fue arrancado por un soldado. A causa de las violaciones sistemáticas estuvo durante tres años sin poder mantenerse de pie. Wan Aihua se convirtió en una destacada militante en defensa de las ex "mujeres de consuelo" y en 1992 tuvo el valor de testificar el terror vivido en una audiencia internacional en Tokio, conmoviendo a la comunidad internacional. Fallecida en 2013, Wan Aihua luchó hasta el último momento de su vida por todas las mujeres esclavizadas sexualmente y para concientizar a las futuras generaciones.

La historia de vida de la víctima Wan da cuenta de que muchas víctimas se convirtieron en

⁷ Los campesinos llamaban a los soldados japoneses "Rìběnguǐzi" (...), que significa 'diablo o demonio japonés'.

militantes en su vejez gracias al apoyo que recibieron tanto de las organizaciones como de los investigadores. Llenándose de valor, pasaron a ser la cara visible del movimiento de las ex “mujeres de consuelo” y, asimismo, un símbolo de lucha por los derechos de las mujeres en todo el mundo.

Con respecto a la víctima Lin, nacida en 1924 y perteneciente al grupo étnico Li, fue raptada por el ejército japonés en 1940. Durante gran parte de su vida sufrió discriminación, al punto de no poder aparecer en lugares públicos debido a que era considerada como una prostituta de los japoneses. Cuando la causa comenzó a tener protagonismo fue encontrada mendigando en la calle y con la ayuda de un abogado pudo presentar ante los Tribunales de Tokio una demanda judicial junto a otras víctimas de la provincia de Hainan. En los últimos años de su vida fue diagnosticada con Alzheimer, pero aún así cuando recibía preguntas acerca de la violencia que había vivido, sus recuerdos permanecían intactos. Cuán grande debió ser el trauma con el que cargaron las víctimas para no poder olvidarlo incluso en esa situación.

A lo largo de la obra, se invita a reflexionar sobre la guerra íntima que vivieron estas mujeres y acerca de las divisiones de género en los conflictos armados que persisten hasta el día de hoy. El caso de las ex esclavas sexuales del ejército japonés es un claro ejemplo de cómo la violencia sexual es muchas veces olvidada y hasta silenciada por la misma sociedad de las víctimas. Esta lectura nos permite tener más conciencia de la violencia sistemática hacia los cuerpos de las mujeres en el marco

de conflictos bélicos.

La compleja causa de la reivindicación de la esclavitud sexual por parte de la Armada Imperial japonesa nos demuestra como víctimas marginadas por casi medio siglo gracias al feminismo y a la cooperación transnacional lograron tener un papel fundamental e impacto en la geopolítica, los derechos humanos y la articulación de las relaciones bilaterales de Japón en Asia del Pacífico. Este libro nos ayuda a profundizar nuestra comprensión de cómo el revisionismo del pasado colonial japonés es un elemento clave a tener en consideración cuando se estudian las Relaciones Internacionales, política internacional y tensiones políticas de esta región.

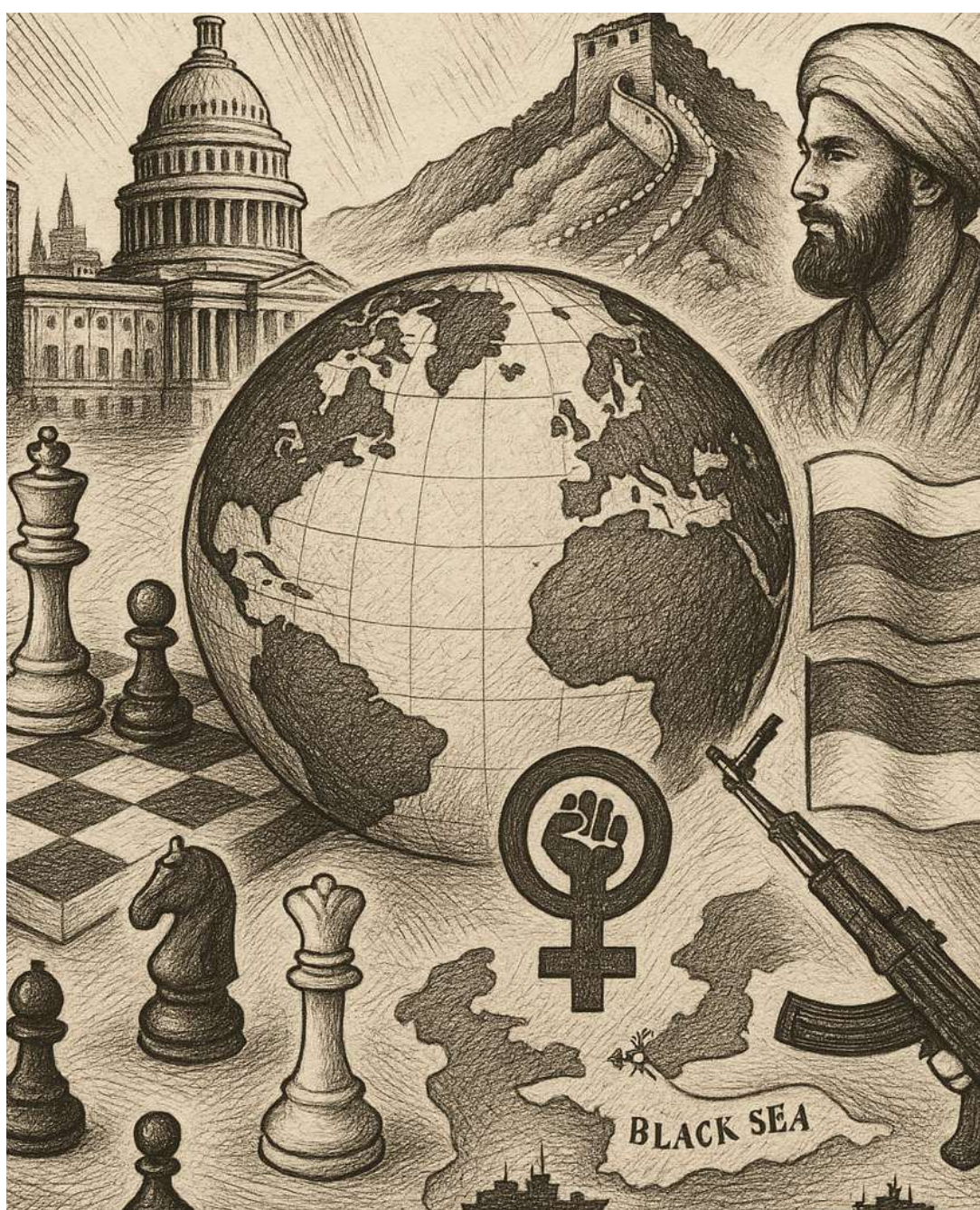


Nafkin Groenewold

Tesista de la Licenciatura en Ciencia Política en la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP). Diplomada en Estudios Coreanos por la Universidad del Salvador (USAL). Miembro del Grupo Joven de Investigadores de la Asociación Argentina de Estudios Coreanos (UNMDP-AAEC) y del Observatorio de Política Internacional de la Facultad de Humanidades (OPI-FH) de la UNMdP. Fue delgada de Argentina para la “2023 Global Youth Summit” en Corea del Sur, organizada por el Ministerio de Igualdad de Género y Familia de la República de Corea.

Correo electrónico: nafkinarregroenewold@gmail.com

Investigaciones Internas



¿REALMENTE ESTÁ EN ASCENSO LA EXTREMA DERECHA EN OCCIDENTE?¹

Juan Valentín Falcón

Recientemente, se realizaron las elecciones al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales del Reino Unido y Francia. En noviembre, serán las elecciones en Estados Unidos. Los resultados de las mismas han aportado al discurso acerca de la aparición de movimientos y partidos políticos que crecen rápidamente de la mano de ideologías reaccionarias, radicales y nacionalistas. El concepto de extrema derecha se ha relacionado con estos movimientos anti-sistema que plantean cambios disruptivos y se ha terminado creando una categoría vaga e imprecisa, que puede englobar desde el nazismo hasta el Partido Republicano.

El análisis más profundo de las posturas dentro de la llamada extrema derecha confirma la existencia de fuertes diferencias. Por ejemplo frente a un tema tan importante como la guerra en Ucrania, las posiciones van desde la de Giorgia Meloni o la de Javier Milei, quienes se ha mantenido junto a la OTAN frente a Rusia, pasando por una postura más ambigua y no intervencionista, como la de Viktor Orbán y Donald Trump, hasta incluso el apoyo a

Rusia.

Dentro de esta extrema derecha, se incluye al presidente argentino Javier Milei, a Trump y a VOX, aunque cuentan con visiones completamente opuestas con respecto a la escuela económica liberal, la globalización y el libre mercado. Esto no se trata de un pequeño detalle, la extrema derecha supuestamente es entendida como una reacción frente a la globalización, el liberalismo y sus consecuencias negativas.

Una cuestión al respecto de la identidad de la extrema derecha: el Partido Comunista Griego (KKE), el Workers Party del Reino Unido y la alianza BSW de Alemania son ejemplos de partidos socialmente conservadores, euroescépticos, nacionalistas, opuestos a la OTAN y a veces tildados de rusofilos. Todos estos son partidos que comúnmente serían categorizados de izquierda, pero cuya ideología encaja perfectamente con la descripción de la extrema derecha.

Por tanto, mi primera conclusión, es que el

¹ (un asterisco) Columna de Opinión. Disponible en: Falcón, J. V. (16 de agosto del 2024). ¿Realmente está en ascenso la extrema derecha en Occidente?. Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales. URL: <https://www.ceeriglobal.org/realmente-estaen-ascenso-la-extrema-derecha-en-occidente/>

término “extrema derecha” se siente cada vez más forzado, sobre un espectro de posiciones políticas muy amplias, definidas por muy diferentes situaciones nacionales y regionales. Términos alternativos como “populismo” son igual de subjetivos y amplios. Tal vez simplemente no hay forma para describir al fenómeno.

Además, quisiera cuestionar el supuesto “ascenso” de la extrema derecha que ya parece haberse perpetuado en el discurso y que lleva casi una década siendo discutido, desde la elección de Trump y el Brexit, en 2016. Vale la pena recordar que Trump perdió en aquella elección el voto popular, con peor desempeño que el candidato republicano de 2012 y que perdió la reelección en 2020. En el caso del Reino Unido, el brexit se definió en un referéndum cuyo resultado fue un ajustado 52% a 48%. Ocho años después, el laborismo ha conseguido un triunfo arrollador frente a una derecha que se ha estancado. En Francia, los resultados de la segunda vuelta en las elecciones al parlamento de este año fueron sorprendentes, al alejar a Le Pen de una mayoría para liderar el gobierno y al posicionarse la coalición de izquierda como la primera fuerza en el parlamento. En Suecia, donde la extrema derecha facilitó la conformación del gobierno actual, su resultado en la última elección al parlamento europeo fue la peor en una década. En los Países Bajos, este año, el PVV logró formar gobierno en una coalición ya considerada inestable[4]. Escándalos en AfD llevaron al partido alemán a expulsar múltiples miembros y perder parte del apoyo que había cosechado en encuestas recientes.

Asimismo, en el Parlamento Europeo, la extrema derecha no ha podido conformar un frente común tras la aparente victoria de este sector, en junio. Así, Identity and Democracy se fragmentó en cuatro: algunos partidos se sumaron al más moderado Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos, otros conformaron Patriotas por Europa y el grupo Europa de las Naciones Soberanas. Algunos no han quedado inscritos a ningún grupo.

Por último, agregaría una aclaración con respecto a la extensión del fenómeno, ya que el mismo ha estado circunscrito principalmente a Occidente, e incluso dentro de este hemisferio no se encuentra presente en muchos países. Las pasadas elecciones presidenciales en México lo demuestran.

Es innegable que la extrema derecha, como la llamamos, se ha normalizado y es parte de la política de muchos países. Pero hablar de un ascenso vertiginoso de la extrema derecha como algo inevitable, generalizado e incluso natural es faltar a la verdad y, en parte, es permitir que suceda al resignar la pelea.

Referencias bibliográficas

Álvarez-Benavides, A. y Toscano, E. (2021). Investigar la extrema derecha del siglo XXI: características, significados, actores y enemigos. *Encrucijadas: revista crítica de ciencias sociales*, 21 (2).

Posaner, J. (24 de julio de 2024). Britain and Germany team up on defense as fears grow Trump will ditch Ukraine. *Politico*.
<https://www.politico.eu/article/uk-and-germany-team-up-defense-fears-grow-donald-trump-will-ditch-ukraine/>

Makoi, B. (1 de octubre de 2023). Populista, misógino y pro Putin, Robert Fico gana las elecciones en Eslovaquia. *France 24*.
<https://www.france24.com/es/europa/20231001-populista-mis%C3%B3gino-y-pro-putin-robert-fico-gan%C3%B3-las-elecciones-en-eslovaquia>

Verhelst, K. (2 de julio de 2024). The Netherlands has a new government. Here are 3 things to know. *Politico*.
<https://www.politico.eu/article/netherlands-right-wing-government-dick-schoof-mark-rutte-party-for-freedom/>

Maslin, Nir, S. y Schuetze, C. F. (1 de junio de 2024). Scandals and missteps slow momentum of Germany's far right. *The New York Times*.
<https://www.nytimes.com/2024/06/01/world/europe/germany-afd-far-right-scandal.html>

Balerini Casal, E. (10 de abril de 2024). La ultraderecha no despega (por ahora) en México. *Coolt*.
https://www.coolt.com/ideas/ultraderecha-no-despega-aun-en-mexico_1538_102.html



Juan Valentín Falcón

Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales con Orientación en Escenarios de Conflicto, Misiones de Paz y Desarme en la Universidad de la Defensa Nacional, Argentina.

Correo electrónico: jvfalcon2000@gmail.com

GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN COLOMBIA: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS¹

María de los Ángeles Riedel

Abstract

South-South and Triangular Cooperation (SSTC) encompasses innovative modalities of international development cooperation that respond to the transformations of the international system. For Colombia, SSTC functions as a foreign policy instrument that enables the country to position itself as a regional leader in the provision of knowledge and best practices across various development areas. In this regard, the present report aims to analyze the management, opportunities, and challenges of SSTC as a tool for Colombia's strategic positioning.

Keywords: South-South Cooperation, Triangular Cooperation, Sustainable Development, 2030 Agenda, Colombia.

Resumo

A Cooperação Sul-Sul e Triangular (CSST) compreende modalidades inovadoras de cooperação internacional para o desenvolvimento que respondem às transformações do sistema internacional. Para a Colômbia, a CSST representa um instrumento de política externa que permite ao país se posicionar como um líder regional na oferta de conhecimentos e boas práticas em diversas áreas do desenvolvimento. Nesse sentido, o presente relatório tem como objetivo analisar a gestão, as oportunidades e os desafios da CSST como ferramenta de posicionamento estratégico para a Colômbia.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul, Cooperação Triangular, Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030, Colômbia..

¹ (un asterisco) Informe. Disponible en: Riedel, M. (09 de agosto 2024). Gestión de la Cooperación Sur - Sur y Triangular en Colombia: Oportunidades y desafíos. Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales. URL: acortar.link/Inf-coop-08-08-24

GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN COLOMBIA: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

Resumen

La Cooperación Sur - Sur y Triangular (CSST) comprende modalidades innovadoras de CID que responden a las transformaciones del sistema internacional. Para Colombia, la CSST corresponde a un instrumento de política exterior que le permite posicionarse como un líder regional en la oferta de conocimientos y buenas prácticas en diversas áreas del desarrollo. En ese sentido, el presente informe tiene como objetivo analizar la gestión, oportunidades y desafíos de la CSST como herramienta de posicionamiento estratégico para Colombia.

Palabras clave: Cooperación Sur - Sur, Cooperación Triangular, Desarrollo Sostenible, Agenda 2030, Colombia.

1- Introducción

En materia de Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) se ha evidenciado una transformación del paradigma. De una visión jerarquizada basada en la transferencia de recursos técnicos y financieros desde los países del Norte hacia los del Sur, se ha dado paso a la dinamización de relaciones de colaboración directas entre países que enfrentan desafíos similares de desarrollo (Quintero, 2017). De esta manera, la Cooperación Sur - Sur y Triangular (CSST) comprende modalidades innovadoras de CID que responden a las transformaciones del sistema internacional. El creciente dinamismo de esta modalidad responde a un cambio de paradigma en la estructura de la CID que aboga por una colaboración basada en principios como la horizontalidad, la solidaridad y el respeto a la soberanía (Ruíz, 2018).

Por un lado, la Cooperación Sur - Sur (CSS) puede ser definida, de acuerdo a la Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC, por sus siglas en inglés) (n.d.), como iniciativas de cooperación donde dos países en desarrollo realizan un intercambio de conocimientos técnicos para el alcance de objetivos de desarrollo. Por otro lado, la UNOSCC (n.d.), define a la Cooperación Triangular (CT) como iniciativas lideradas por dos o más países en desarrollo con el apoyo técnico o financiero de un país desarrollado o de una organización multilateral. En este sentido, la CSS y CT se consolidan como modalidades innovadoras que priorizan las necesidades de los países del Sur Global en los esfuerzos para promover un desarrollo sostenible.

La CSST no reemplaza a la cooperación tradicional ofrecida por los países con mayores niveles de renta y de desarrollo. En su lugar, actúa como una modalidad complementaria

que puede ser concebida como “un instrumento de soft power ejecutado por los países del Sur global” (Ruíz, 2018, p. 209). En ese sentido, la CSST comprende una herramienta de política exterior que favorece la colaboración entre países del Sur Global para alcanzar mayor autonomía en los esfuerzos para la promoción del desarrollo, en alineación con sus prioridades y necesidades particulares (González et al., 2018). De acuerdo con Ruíz (2018), el fortalecimiento de la CSST responde al “rechazo a la imposición de agendas diseñadas desde el norte para el sur” y el interés de los países en desarrollo de promover “la formulación de agendas para el desarrollo más incluyentes y universales, ambas características de la Agenda 2030” (p. 213).

América Latina no ha sido la excepción. La CSST también es vista como una herramienta de política externa que le permite a los países tener mayor protagonismo, autonomía (tanto política como económica) y agencia en la promoción de su propio desarrollo (Ruíz, 2018). El dinamismo de América Latina en esta modalidad responde, en parte, a los compromisos y lineamientos para la CSST resultante de la Conferencia de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo y el subsecuente Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) de 1978 (Quintero, 2017). De manera que se han incrementado los esfuerzos por una cooperación más eficaz, capaz de generar capacidades instaladas para responder a los retos comunes de desarrollo mediante la transferencia de conocimientos y tecnologías (Quintero, 2017). Adicionalmente, además de responder a un cambio en el paradigma de la CID, la CSST también ha sido una respuesta a la reducción

de flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) resultante del incremento de los niveles de renta en algunos países de la región (Ruíz, 2018).

En el último Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica publicado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB, 2023) la pandemia agudizó retos de desarrollo en la región en sectores como “comercio, industria, hotelería, turismo, cultura, entre otros; y, se ha visto la necesidad de reforzar los sistemas de salud pública, gestión de riesgos y protección social” (p. 37). En ese sentido, la CSST se ha fortalecido como una herramienta que permite abordar estos desafíos mediante el intercambio de experiencias, buenas prácticas y tecnologías. Colombia no ha sido ajena a estos avances en materia de cooperación y también ha adoptado un rol proactivo en esta modalidad.

Debido a ciertas particularidades del contexto colombiano, el país cuenta un rol dual en la CID, tanto de oferente como de receptor. Ruiz (2018) explica que, si bien es considerado como un país de renta media-alta, Colombia aún recibe un considerable flujo de cooperación debido a la situación de conflicto armado por el que atraviesa. A su vez, ha realizado esfuerzos por una diversificación de los temas de la agenda de desarrollo y reforzar su posicionamiento como oferente de cooperación en espacios multilaterales regionales (Ruíz, 2018). En 2013 solicitó la membresía a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y en 2020 se convirtió en miembro de la organización (Huitrón, 2021). Por lo tanto, debe fortalecer

sus capacidades institucionales para la oferta de una CID eficiente, así como continuar esfuerzos para la valoración de la CSST a nivel regional (Huitrón, 2021). En este sentido, el presente informe tiene como objetivo analizar la gestión, oportunidades y desafíos de la CSST como herramienta de posicionamiento estratégico y de política exterior para Colombia.

2- Marco Normativo e institucional para la gestión de la CSST colombiana

La cooperación internacional de Colombia se gestiona mediante el Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI) establecido por el Decreto 603 de 2022, tanto en materia de AOD como CSST (APC Colombia, 2023a). El SNCI se gestiona a través de tres entidades: el Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de proveer los lineamientos de cooperación en articulación con las prioridades de política exterior; la Agencia Presidencial de Cooperación - APC Colombia, encargada de establecer los lineamientos técnicos; y el Departamento Nacional de Planeación, responsable de la definición de las prioridades de desarrollo de Colombia (APC Colombia, 2023a).

A su vez, para el periodo 2023-2026, las iniciativas de CSST deben estar alineadas con las prioridades establecidas en la Estrategia Nacional de Cooperación, coherentes con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida. En este documento se establece que:

Frente a los países del Sur Global, Colombia logró ubicarse, mediante el desarrollo de proyectos de cooperación Sur - Sur, como referente de buenas prácticas compartidas a través de alianzas bilaterales con países de América Latina y la región Caribe. De igual manera, Colombia diversificó su agenda de relacionamiento, trabajando con nuevos socios en África, el Sudeste Asiático y Eurasia (APC Colombia, 2023a, p. 66).

Adicionalmente, la principal fuente de financiamiento de las iniciativas de CSST impulsadas por Colombia es el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI) administrado por la APC Colombia (Huitrón, 2021). A parte de estos recursos se costean las actividades de intercambio de experiencias y conocimientos y se tramitan las donaciones a países terceros en casos de emergencias humanitarias (Huitrón, 2021).

3- Gestión de la CSST

De acuerdo con González et al. (2018), la CSST colombiana está orientada desde dos visiones: la filosófica y la pragmática. A nivel filosófico, la CSST comprende un instrumento de política exterior para “la generación de agendas positivas y el intercambio de conocimientos y experiencias entre países en desarrollo” (p. 92) bajo principios compartidos de horizontalidad, solidaridad y beneficio mutuo. A nivel pragmático, la CSST puede ser una oportunidad para la búsqueda de nuevos

mercados en el Sur global y permite “establecer y dinamizar las relaciones de comercio e inversión entre países en desarrollo” (González et al., 2018, p. 92).

Para periodo 2020-2021, el balance de CSST presentado por el último informe de la SEGIB (2023), para Colombia refleja que participó en 267 iniciativas desglosadas a continuación:

- En materia de CSS bilateral, fue oferente en 69, fue receptor en 60 y 60 se realizaron en doble vía.
- En CT fue receptor en 11 iniciativas y primer oferente en 9.
- En CSS regional, fue oferente en 3 iniciativas, receptor en 11 y 44 de doble vía.
- Los principales sectores en los que Colombia ofreció CSS fueron fortalecimiento institucional, salud, agropecuario, políticas sociales y paz, seguridad y defensa.
- Los sectores en los que Colombia recibió CSS fueron salud, agropecuario, fortalecimiento institucional y educación.
- Los ODS con los que, esencialmente, se alinearon las iniciativas fueron ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico, ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles; ODS 3: Salud y bienestar y ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

La CSS en Colombia puede desarrollarse a través de diversos instrumentos como las Comisiones Mixtas, suscripción de Memorandos de Entendimiento (MdEs) o diseño de estrategias regionales de cooperación (Quintero, 2017).

3.1. Comisiones Mixtas

En primer lugar, las Comisiones Mixtas de Cooperación se establecen a partir de la “suscripción de convenios marco bilaterales de cooperación” (Cancillería de Colombia, s.f.). Estas pueden ser definidas como un “proceso de negociación para formalizar un programa de cooperación liderado por las entidades coordinadoras de la cooperación internacional, y en la que participan las instancias técnicas de los dos Estados” (Cancillería de Colombia, s.f.). Los Programas de Cooperación, por su parte, se renuevan de forma bienal y comprenden un conjunto de proyectos bilaterales de CSS. Las Comisiones Mixtas se pueden presentar en diversas áreas temáticas y pueden comprender la cooperación técnica, científica, cultural, educativa o deportiva. Principalmente, este instrumento es utilizado para cooperar bilateralmente con los países de América Latina y el Caribe (APC Colombia, 2023a).

Para 2022, se emitieron convocatorias de Comisión Mixta con países como Cuba, Paraguay, Haití, Honduras, Perú y Ecuador (APC Colombia, 2023d). En 2023, se recibieron propuestas de proyectos para las Comisiones Mixtas con Bolivia, Venezuela, Brasil, Argentina, Chile y República Dominicana (APC Colombia, 2023e). En 2024, hasta la fecha se han realizado llamados para participar en las convocatorias con Jamaica, Guatemala, Uruguay, México, Costa Rica y Panamá (APC Colombia, 2024c).

Los Programas de Cooperación establecidos a través de las Comisiones Mixtas reflejan las

necesidades de las comunidades locales. En Colombia, a través de convocatorias públicas, se favorece la participación de diversos tipos de actores (públicos y privados) del orden nacional y territorial (APC Colombia, 2023b). Por lo tanto, se promueve una cooperación inclusiva y abierta, priorizando las iniciativas que estén alineadas con los instrumentos nacionales de planificación para el desarrollo como el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional, así como las metas globales de desarrollo planteadas en la Agenda 2030 y los ODS.

3.2. Cooperación Regional

Si bien las Comisiones Mixtas suelen desarrollarse de manera bilateral, Colombia ha impulsado este mecanismo en el escenario regional del Caribe. Colombia y la Comunidad de Estados Caribeños (CARICOM), junto con Aruba y Curazao, celebraron en 2023 la II Comisión Mixta de Cooperación Técnica, Científica, Educativa, Cultural y Deportiva, establecimiento un programa de cooperación compuesto por 12 proyectos en sectores como seguridad, deporte, cultura, desarrollo rural, formación laboral, entre otros (Cancillería de Colombia, 2023).

Además de las Comisiones Mixtas de Cooperación, las iniciativas de CSS pueden ser identificadas a partir de negociación directa con los países o con sus entidades técnicas (APC Colombia, 2023b). Este proceso suele aplicar, principalmente, para la gestión de la CSST “para los países del Sudeste Asiático, África, Eurasia y el Caribe Anglófono y Francófono” (APC Colombia, 2023b). Las entidades

técnicas colombianas pueden proponer iniciativas de CSS con los países de estas regiones mediante el envío de “Notas Concepto” a APC Colombia para que sean enviadas al país contraparte mediante medios oficiales, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, para determinar si es posible diseñar e implementar un proyecto de CSS (APC Colombia, 2023a). En ese marco, también puede ser necesario firmar MdEs dependiendo del país o de la entidad técnica contraparte.

A su vez, en el Informe del comportamiento de la Cooperación Sur - Sur y Triangular 2022 de la APC Colombia (2023c), se identificó que, ese año, Colombia desarrolló 65 iniciativas de CSS, de las cuales 45 se realizaron con América Latina, 2 con el Caribe, 14 con Asia y 4 con África. En 2023, se realizaron 28 acciones puntuales de las cuales 9 se realizaron con África, 5 con América Latina, 9 con Asia, 2 con el Caribe y 3 con Eurasia (APC Colombia, 2024). En cuanto a proyectos de CSS, se realizaron 3 con África, 38 con América Latina, 6 con Asia y 33 con el Caribe (APC Colombia, 2024a). Los sectores principales de actuación en esta modalidad para 2023 fueron fortalecimiento institucional, desarrollo agropecuario, medio ambiente, educación y ciencia y tecnología (APC Colombia, 2024).

Colombia también está realizando esfuerzos en la diversificación de socios para el desarrollo. En ese sentido, se ha impulsado la Estrategia África para el periodo 2022-2026 donde se espera profundizar las relaciones con el continente, no sólo reconociendo los vínculos históricos y culturales, sino también el potencial de vínculos estratégicos en materia

de cooperación y comercio (Pardo, 2023). Por ejemplo, en abril de 2024, una delegación del gobierno colombiano realizó una visita técnica a Ghana, Kenia y Camerún para identificar o potenciar oportunidades de cooperación en

sectores como “construcción de paz, la justicia transicional, la agricultura sostenible, los datos inclusivos, la conservación de ecosistemas, el género, el turismo, la educación y la inclusión financiera” (APC Colombia, 2024b).

Tabla 1. Resultados de la visita de la delegación colombiana a Ghana, Kenia y Camerún en 2024

Ghana	Kenia	Camerún
<p>Negociación de un MdE interministerial con el Ministerio de Turismo, Arte y Cultura de Ghana para proyectos en turismo sostenible.</p> <p>Negociación de un MdE entre los Ministerios de Educación para la iniciativas en bilingüismo.</p> <p>Identificación de cooperación en producción de cacao con enfoque de género.</p> <p>Establecimiento de alianza con FAO África para implementación de proyectos de agricultura sostenible.</p>	<p>Lanzamiento de la iniciativa “Power of Data” para el monitoreo de la CSS.</p> <p>Realización de taller “Making Inclusive Data the Norm” sobre intercambio de datos inclusivos.</p> <p>Establecimiento de alianza con FAO Kenia y FAO África para proyecto en producción de café y cacao.</p> <p>Establecimiento de alianza para Curso de Carbono Azul.</p>	<p>Lanzamiento del proyecto “Programa de Oferta de Cooperación en Construcción de Paz: De Colombia al Mundo” con delegados de Camerún, República Democrática del Congo y Nigeria.</p> <p>Identificación de cooperación en autonomía económica de las mujeres.</p> <p>Interés de cooperación en construcción de paz, justicia transicional y reintegración.</p>

Elaboración propia con datos de APC Colombia (2024b).

Asia es otra de las regiones con las que se busca dinamizar la cooperación. En junio de 2024 se llevaron a cabo visitas a Indonesia y a Tailandia para fortalecer las relaciones diplomáticas y de cooperación con Asia Pacífico (APC, 2024d). Entre los logros se destaca el impulso a oportunidades de cooperación con ASEAN en temas como bilingüismo y medio

ambiente; avances en la formalización del Programa de Cooperación Bilateral con Tailandia; concertación de curso de minería segura entre el Ministerio de Minas y Energía de Colombia y el Ministerio de Energía y Recursos Minerales de Indonesia; anuncio de la contribución 2024-2026 de APC Colombia y la Comisión Económica para Asia y el Pacífico

(ESCAP), para el desarrollo de políticas climáticas y de género; entre otros hitos que buscan avanzar en la profundización de los lazos (APC, 2024d).

En ese sentido, se hace necesario que todas las oportunidades de colaboración que han sido identificadas en estos espacios, puedan concretarse en acciones puntuales y eficaces que contribuyan satisfactoriamente al desarrollo de las comunidades involucradas. Así como a los objetivos de política exterior en función del posicionamiento de Colombia como un actor clave en la definición de la

agenda global de desarrollo desde el Sur Global.

3.3. Cooperación Triangular

Uno de los espacios donde Colombia ha participado activamente en el diseño e implementación de iniciativas de CT ha sido el programa ADELANTE para el intercambio de experiencias entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea (UE). En la primera ventana de ADELANTE, desarrollada entre 2015 y 2010, Colombia participó en los siguientes proyectos:

Tabla 2. Proyectos de CT en los que participó Colombia en ADELANTE 1 (2015-2020)

Nombre del proyecto	Actores involucrados	Alineación con los ODS
DIALOGAS - Desarrollo Inclusivo en América Latina: una Oportunidad para Gobiernos y Actores Sociales	Oferente: Chile. Beneficiarios: Argentina, Uruguay, Paraguay, Colombia, Perú, Ecuador. Panamá, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y México. Apoyo: Alemania, Italia y España.	ODS 1: Fin de la pobreza. ODS 4: Educación de calidad. ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico. ODS 10: Reducción de las desigualdades.
EDEM - Emprendimiento y Desarrollo Empresarial en Mesoamérica	Oferente: Colombia Beneficiarios: Panamá, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Belice, Costa Rica. Apoyo: Alemania y España	ODS 1: Fin de la pobreza. ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico. ODS 9: Industria, innovación e infraestructura. ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos.

EVALÚA - Evaluación de políticas públicas en América Latina y Caribe	Oferente: España. Beneficiarios: Uruguay, Paraguay, Perú, Ecuador, Colombia y Costa Rica.	ODS 5: Igualdad de género. ODS 10: Reducción de las desigualdades. ODS 13: Acción por el clima. ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas. ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos.
Fortalecimiento de la justicia restaurativa.	Oferente: Costa Rica. Beneficiarios: Colombia y México. Apoya: Italia.	ODS 1: Fin de la pobreza. ODS 3: Salud y bienestar. ODS 5: Igualdad de género. ODS 10: Reducción de las desigualdades. ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas. ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos.
Proyecto SEDA - Sericultura sustentable	Oferente: Argentina. Beneficiarios: Brasil, Ecuador, Colombia, México y Cuba. Apoya: Portugal, Italia y Alemania.	ODS 1: Fin de la pobreza. ODS 5: Igualdad de género. ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico. ODS 12: Producción y consumo responsables. ODS 13: Acción por el clima. ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos.
Red Calle - Desarrollo de políticas de atención a las personas en situación de calle.	Oferente: Uruguay Beneficiarios: Chile, Paraguay, Brasil, Colombia y Costa Rica. Apoya: Portugal, España e Italia.	ODS 1: Fin de la pobreza. ODS 2: Hambre cero. ODS 3: Salud y bienestar. ODS 10: Reducción de las desigualdades. ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles. ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos.

Elaboración propia con los datos de ADELANTE (s.f.).

El programa se renovó como ADELANTE 2 y para el periodo 2021-2023, Colombia ha participado en los siguientes proyectos:

Tabla 3. Proyectos de CT en los que ha participado Colombia en ADELANTE 2 (2021-2023)

Año	Nombre del proyecto	Actores involucrados	Alineación con los ODS
2021	Ciudades inteligentes.	Oferente: Argentina Beneficiarios: Uruguay, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México. Apoyo: Austria.	ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles. ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico.
2021	Contribución a la inclusión social de las personas sordas.	Oferente: Colombia. Beneficiario: Paraguay. Apoyo: España.	ODS 10: Igualdad de género. ODS 5: Igualdad de género.
2021	Políticas públicas para la promoción de Conducta Empresarial Responsable en el ámbito subnacional.	Oferente: Colombia. Beneficiarios: Argentina. Apoyo: España	ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico. ODS 12: Producción y consumo responsables.
2021	SoftLanding COxDE para startups colombianas de impacto	Oferente: México. Beneficiario: Colombia. Apoyo: Alemania.	ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico. ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles.
2022	Centros históricos para la equidad urbana.	Oferente: República Dominicana. Beneficiario: Colombia. Apoyo: España.	ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles. ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico.
2022	Estrategias culturales comunitarias para los territorios.	Oferente: Colombia. Beneficiario: México. Apoyo: España.	ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles. ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

2022	Sostenibilidad en el sector moda para su internacionalización.	Oferente: Perú. Beneficiario: Colombia. Apoyo: España.	ODS 12: Producción y consumo responsables. ODS 13: Acción por el clima.
2022	Trenzando ciudades.	Oferente: Colombia. Beneficiarios: Argentina, Bolivia, Perú, Cuba. Apoyo: España.	ODS 5: Igualdad de género. ODS 1: Fin de la pobreza.
2023	Competencias tecno-pedagógicas para la educación virtual.	Oferente: Colombia. Beneficiario: Haití. Apoyo: España	ODS 4: Educación de calidad. ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico.
2023	Estrategias culturales para la participación ciudadana.	Oferentes: Brasil y Argentina. Beneficiarios: Colombia y México. Apoyo: España.	ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas. ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles.
2023	Transformación sostenible para la competitividad de las mipymes	Oferentes: Argentina y Colombia. Beneficiario: República Dominicana. Apoyo: España.	ODS 9: Industria, innovación e infraestructura. ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico.

Elaboración propia con los datos de ADELANTE 2 (s.f.).

Además de los ODS planteados en la tabla como eje de los proyectos, las iniciativas también se encuentran alineadas con ODS 10: Reducción de las desigualdades y ODS 17: Alianza para alcanzar los objetivos. Como se evidencia en las tablas 2 y 3, Colombia ha potenciado su rol como oferente de CT con sus pares de América Latina y el Caribe, siendo España y Alemania algunos de sus socios europeos más destacados.

Adicionalmente, en el marco del programa ADELANTE se estableció el fondo Mecanismo de Cooperación Triangular Colombia - Unión Europea - Alemania, también conocido como Mecanismo Tripartito. El funcionamiento de este fondo “sigue el esquema de 3+1, en donde está la participación activa de Colombia, ya sea asumiendo el papel de solicitante o contribuyendo como oferente de cooperación técnica” (Adelante 2, 2023). Además la UE y la GIZ (Cooperación alemana) “aportan su ex-

perticia técnica en los proyectos además de apoyo a las iniciativas” (Adelante 2, 2023).

4- Oportunidades y desafíos de la CSST en Colombia

Colombia cuenta con potencial para posicionarse como un oferente de cooperación técnica a socios del Sur global que enfrentan desafíos de desarrollo similares. En primer lugar, cuenta con una arquitectura institucional que respalda la ejecución de iniciativas de CSST. Es fundamental que todos los proyectos y acciones que se desarrollen bajo esta modalidad estén alineados con las necesidades y demandas locales que plantean las comunidades colombianas.

Además, es fundamental adoptar un enfoque de gobernanza multiactor que permita incluir en la formulación e implementación a actores de diversa naturaleza bajo esquemas coordinados y articulados. De acuerdo con Huitrón (2020), la cooperación colombiana se caracteriza por la implementación de alianzas estratégicas donde “no solo se involucra a actores gubernamentales sub-nacionales (municipios y departamentos) sino también a actores no gubernamentales como las universidades, fundaciones y las organizaciones de la sociedad civil” (p. 90).

La APC Colombia (2021) Colombia diseñó una estrategia para la generación de “Alianzas Multiactor para el Desarrollo Sostenible”, donde las definen como “Un mecanismo que vincula a diferentes actores del desarrollo para articular capacidades esfuerzos hacia

objetivos comunes, asumiendo un rol protagónico por medio de su actuar colaborativo, voluntario y transformador” (p. 9). Estas alianzas se enmarca, a su vez, en el entramado del SNCI donde se favorece a nivel nacional y territorial “la articulación de actores de distinta naturaleza, la gestión de conocimiento e información, el fortalecimiento de capacidades, la comunicación doble vía, entre otros” (APC Colombia, 2021, p. 16).

En ese sentido, Guerra (2021) destaca que la CSS colombiana favorece la creación de alianzas público-privadas, acerca la cooperación a los territorios y gestiona el apoyo internacional para la construcción de paz en el país. Consecuentemente, asegura que “la institucionalidad de la cooperación colombiana ha evolucionado hacia un mayor control de las acciones y los proyectos y un alineamiento con la agenda nacional y las nuevas dinámicas globales” (Guerra, 2021, p. 66).

En cuanto a los desafíos que enfrenta la gestión de la CSST en América Latina, la SEGIB (2023) reconoce que, a pesar de ser una modalidad que propone soluciones innovadoras en materia de desarrollo, es complejo medir su impacto. Aseguran que uno de los principales retos es “poder consensuar criterios mínimos y buscar complementariedades entre las plataformas de datos sobre cooperación internacional con el fin de minimizar la posibilidad de duplicar el registro de las iniciativas” (SEGIB, 2023, p. 41).

Colombia no es ajena a este fenómeno. De acuerdo con Huitrón (2021), la gestión de la CSST prioriza el cumplimiento de los obje-

tivos trazados a través de las transferencias técnicas, pero no contempla un mecanismo de recopilación de información para determinar si tales intercambios tuvieron un impacto tanto en las capacidades institucionales como en el cumplimiento de las políticas de desarrollo.

Sin embargo, se están fomentando esfuerzos para institucionalizar los ejercicios de evaluación de la CSS. Guerra (2021) explica que Colombia estableció el modelo de Caja de Herramientas de la CSS en donde se especifican los pasos a seguir para la formulación de proyectos en esta modalidad. A su vez, cuenta con el Modelo de Cuantificación y Agregación de Valor (MCAV) en el que relaciona los costos de la implementación de los proyectos y el valor que estos generan de acuerdo con criterios como:

generación de nuevos conocimientos aplicables en algún ámbito del desarrollo; creación o afianzamiento de sinergias; generación de identificación y visibilidad; fomento de la participación de las mujeres y los grupos étnicos; y, por último, contribución de manera concreta a visibilizar las prácticas asociadas con los ODS (Guerra, 2021, p. 75).

En ese sentido, a partir del análisis de elementos cuantitativos y cualitativos, se favorece una mayor visibilización de los logros obtenidos a través de la implementación de acuerdos de CSS (Guerra, 2021). Conscientemente, Colombia debe continuar con la implementación de metodologías y estrategias que permitan no sólo sistematizar y analizar

las cifras de CSST y evaluar su impacto, si no también exportar estos modelos a otros países de la región para el fortalecimiento de sus capacidades en la gestión de esta modalidad.

5- Conclusiones y reflexiones

Para concluir, para Colombia, la CSST corresponde a un instrumento de política exterior que le permite posicionarse como un líder regional en la oferta de conocimientos y buenas prácticas en diversas áreas del desarrollo. Esta modalidad se gestiona en el marco de una arquitectura institucional contemplada en el SNCI, donde entidades como la Cancillería, la APC Colombia y el DNP definen las prioridades de CID y la hoja de ruta para la implementación de iniciativas en la modalidad Sur - Sur.

Asimismo, cuenta con diversos espacios para operacionalizar la CSS como las Comisiones Mixtas, implementadas principalmente con socios de América Latina y el Caribe, consolidando programas de cooperación que favorecen el impulso de agendas conjuntas bilaterales para el intercambio técnico. Asimismo, cuenta con estrategias regionales de cooperación que le permiten diversificar los vínculos de colaboración con países de África, Asia y el Caribe. Si bien las estrategias regionales le permiten generar mayor aproximación y cercanía con nuevos socios, es fundamental que Colombia priorice la concreción de iniciativas y proyectos con objetivos y resultados definidos, de manera que se evidencie un impacto real en las comunidades beneficiarias de los países involucrados. En materia de CT,

Colombia ha dinamizado su rol en esta modalidad, favoreciendo las alianzas con socios tradicionales. Se resalta el establecimiento del Mecanismo Tripartito como uno de los hitos que sitúa al país como un oferente de cooperación tanto técnica como financiera.

Entre las potencialidades de la CSST colombiana se resalta la inclusión de un enfoque multiactor y multinivel en sus iniciativas, reconociendo que el alcance de las metas globales de desarrollo requiere de la generación de alianzas con actores de diversa naturaleza, incluyendo los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la academia. También es clave destacar los esfuerzos por incluir un enfoque descentralizado donde se reconoce el papel desempeñado por los territorios en la promoción del desarrollo local. Por ende, se plantea la CSS descentralizada en Colombia como una oportunidad de investigación y profundización a futuro.

Respecto a los retos, de manera similar a otros países de la región, Colombia debe fortalecer sus sistemas para la medición, seguimiento y evaluación de la CSST. Es fundamental contar con sistemas definidos que permitan determinar el impacto y el alcance de los proyectos desarrollados bajo esta modalidad, tanto en Colombia como en los países a los que ofrece asistencia técnica.

La CSST, entonces, se plantea como una herramienta para el fomento del desarrollo, cuyo principal valor agregado radica en la horizontalidad de las relaciones, el enfoque orientado a la demanda, y la transferencia de capacidades para la superación de desafíos

comunes en países de contextos similares.

Referencias bibliográficas

ADELANTE. (s.f.). Nuestros proyectos.

https://www.adelante-i.eu/proyectos?pais_coordinador=24&pais_asociado=24

ADELANTE 2. (s.f.). Iniciativas de Cooperación Triangular.

<https://www.adelante2.eu/es/listado-iniciativas?country=co&ods=&year=&status=>

ADELANTE 2. (2023, 18 de agosto). APC Colombia, GIZ y la Unión Europea abren convocatoria para financiar proyectos hasta por 250.000 euros en Colombia.

<https://www.adelante2.eu/es/noticias/apc-colombia-giz-y-la-union-europea-abren-convocatoria-para-financiar-proyectos-hasta-por-250000-euros-en-colombia/237>

APC Colombia. (2021). Estrategia de Alianzas Multiactor para el Desarrollo Sostenible en Colombia.

<https://www.apccolombia.gov.co/Estrategia-de-Alianzas-Multiactor-para-el-Desarrollo-Sostenible-en-Colombia>

APC Colombia. (2023a). Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2023-2026. APC Colombia.

<https://www.apccolombia.gov.co/comunicaciones/publicaciones/enci-2023-2026>

APC Colombia. (2023b). Cooperación Sur - Sur bilateral.

<https://www.apccolombia.gov.co/modalidades-de-cooperacion/cooperacion-sur-sur/gestion-de-la-cooperacion-sur-sur/12-cooperacion-sur>

APC Colombia. (2023c). Informe del comportamiento de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Colombia 2022.

<https://www.apccolombia.gov.co/comunicaciones/publicaciones/informe-del-comportamiento-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en>

APC Colombia. (2023d). Convocatorias comisiones mixtas de cooperación 2022.

<https://www.apccolombia.gov.co/modalidades-de-cooperacion/cooperacion-sur-sur/gestion-de-la-cooperacion-sur-sur/12-cooperacion-0>

APC Colombia. (2023e). Convocatorias comisiones mixtas de cooperación 2023.

<https://www.apccolombia.gov.co/modalidades-de-cooperacion/cooperacion-sur-sur/gestion-de-la-cooperacion-sur-sur/12-cooperacion-11>

APC Colombia. (2024a). Informe de Gestión 2023.

<https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2024-01/2023%20Informe%20de%20Gestio%CC%81n.pdf>

APC Colombia. (2024b). Nueve iniciativas de cooperación fueron gestionadas durante la gira Colombia en África 2024.

<https://www.apccolombia.gov.co/comunicaciones/noticias/nueve-iniciati->

[vas-de-cooperacion-fueron-gestionadas-durante-la-gira](#)

APC Colombia. (2024c). Convocatorias comisiones mixtas cooperación 2024. <https://www.apccolombia.gov.co/modalidades-de-cooperacion/cooperacion-sur-sur/gestion-de-la-cooperacion-sur-sur/12-cooperacion-18>

Cancillería de Colombia. (2023). Viceministra de Asuntos Multilaterales Elizabeth Taylor Jay, lideró la II Comisión Mixta de Cooperación con los países del Caribe, en San Andrés Islas. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/viceministra-asuntos-multilaterales-elizabeth-taylor-jay-lidero-ii-comision-mixta>

Cancillería de Colombia. (s.f.). Cooperación Sur - Sur y Triangular. <https://www.cancilleria.gov.co/cooperacion-internacional/cooperacion-sur-sur>

González, C.; Mesa, J. y Montoya, D. (2018). La Cooperación Sur-Sur como herramienta de política exterior colombiana (2010-2015). *Reflexión Política*, 20(39), 84-105. <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/3297>

Guerra, L. (2021). Valoración de la Cooperación Sur - Sur: el caso de Colombia. En E. Oviedo (Coord.), *Valoración de la cooperación Sur - Sur en seis países seleccionados de América Latina y el Caribe* (pp. 61 - 90). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/12d013a0-b586-4939-9121-6d3c7ebbea9f/content>

Huitrón, A. (2020). Ecosistemas multiactor en la Cooperación Sur - Sur: un prerrequisito para lograr la apropiación nacional. *OASIS*, 31, 73-99. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7849808>

Huitrón, A. (2021). Valorando la Cooperación Sur-Sur. Un estudio comparado de las experiencias de Colombia y México en el periodo 2008-2019. *Foro Internacional*, 61(1), 81-125. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2725>

Pardo, D. (2023, 5 de septiembre). Cuál ha sido la política histórica de Colombia hacia África (y qué cambio propone la vicepresidenta Francia Márquez). *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/cq5d341epwro#:~:text=La%20estrategia%20%C3%81frica%202022%2D2026,de%20conexiones%20hist%C3%B3ricas%20y%20ancestrales>.

Quintero, S. (2017). Colombia y la cooperación sur-sur: estrategia de posicionamiento internacional propia o de apoyo a la hegemonía estadounidense. *CRITERIOS. Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, 10(1), 137-161. <https://revistas.usb.edu.co/index.php/criterios/article/download/3080/2577/8749>

Ruíz, P. (2018). La Cooperación Sur - Sur de Brasil y Colombia: entre la política exterior y el desarrollo. *Papel Político*, 2(1), 209-248. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/21874>

Secretaría General Iberoamericana. (2023). Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022.

<https://www.segib.org/?document=informe-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-iberoamerica-2022-y-mensajes-principales>

United Nations Office for South - South Cooperation. (n.d.). About South - South and Triangular Cooperation.

<https://unsouthsouth.org/about/about-sstc/>



María de los Ángeles Riedel

Internacionalista de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia) y estudiante de maestría en Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo en la Universidad para Extranjeros de Perugia (Perugia, Italia).

Correo electrónico: mariariedelm@gmail.com

PRESENCIA DE CHINA EN AMÉRICA LATINA: INFLUENCIA POLÍTICA A TRAVÉS DE LA TECNOLOGÍA¹

Kathleen Gomes Vieira

Tras la victoria del Partido Comunista Chino en la Guerra Civil contra el Kuomintang (KMT), Mao Zedong proclamó la República Popular China en 1949, estableciendo un gobierno socialista. De acuerdo con Shu Sheng (2012), el enfoque para el crecimiento del Estado chino, fue la industrialización agrícola y el desarrollo de infraestructuras, con el apoyo de la Unión Soviética. Sin embargo, en los años 1960, con el aumento del poder militar de la URSS, Mao, sintiendo una amenaza a la seguridad del país, se distanció del gobierno soviético y se acercó estratégicamente a Estados Unidos.

De esta manera, China buscó mecanismos para el fortalecimiento de la defensa del país, entre ellos, la utilización del propio capitalismo para que se produjera este cambio. La modificación económica en el país fue posteriormente consolidada por el gobierno de Deng Xiaoping, quien creía que el desarrollo de China debía estar siempre al servicio de su política de defensa (Fan, 2013). Así, Deng buscó implementar el llamado "socialismo de

mercado", que implicaba la modernización de la economía china y una mayor proximidad con el mercado global (Pini, 2015).

El socialismo de mercado trajo un enfoque más pragmático que ideológico, combinando elementos de la economía de mercado con el control estatal. Así, suponía que las "políticas macroeconómica, industrial, comercial, de ciencia y tecnología, de defensa, deben estar al servicio de la gran estrategia social y nacional, y de la lucha por la conquista o reconquista de una posición internacional autónoma y preeminente" (Cintra; Pinto, 2017).

A la vista de esto, las reformas económicas de Deng Xiaoping permitieron a China atraer Inversiones Extranjeras Directas (IED), creando un entorno favorable para las empresas internacionales. Uno de los mecanismos utilizados para atraer IED fue la creación de Zonas Económicas Especiales (ZEE), especialmente la de Shenzhen, lo que facilitó el establecimiento de empresas estadounidenses, principalmente de tecnología, en su te-

¹ (un asterisco) Análisis de Política Internacional. Disponible en: Vieira, Kathleen. (2024). Presencia de China en América Latina: Influencia Política a Través de la Tecnología. Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales. URL: <https://www.ceeriglobal.org/?p=7028&preview=true>

rritorio (Liang, 1999).

Según Lau, Lee y Too (2021), en ese momento, Shenzhen era una pequeña aldea, pero su ubicación estratégica al norte de Hong Kong ayudó a convertirla en un importante centro logístico, turístico y financiero. En 1981, Shenzhen atrajo más del 50% de la inversión extranjera directa (IED) total de China, y en 1984, las cuatro zonas económicas especiales representaron el 26% del IED total del país. Sin embargo, esta dinámica solo fue posible a través de la modalidad "Joint Ventures", un acuerdo entre dos empresas para realizar una actividad conjuntamente, lo que facilitó la transferencia de tecnología y el crecimiento del sector industrial chino.

A partir de acuerdos estratégicos, empresas tecnológicas chinas como Huawei, Tencent y Alibaba crecieron significativamente, adoptando prácticas de empresas americanas y emergiendo como actores globales. Esto impulsó la alta tecnología de China, lo que aumentó su PIB y fortaleció su posición política frente a las principales economías. Bajo el liderazgo de Xi Jinping, China rescató preceptos ideológicos y expandió su influencia global a través del proyecto Cinturón y Ruta, que promovió inversiones en infraestructura en diversos países.

El Cinturón y Ruta trajo una repercusión más política para el Estado chino, que anteriormente tenía la prerrogativa de no interferencia y priorización de cuestiones político-económicas internas del país, para iniciar un movimiento hacia los países del hemisferio sur, destacando América Latina. En una década,

el comercio entre China y América Latina aumentó significativamente, impulsado por diversos acuerdos y proyectos clave en sectores esenciales.

Según un informe publicado por Diálogo Interamericano (2024), los chinos invirtieron alrededor de US\$ 187.5 mil millones en América Latina y el Caribe entre 2003 y 2022, en proyectos como la instalación de una planta de vehículos eléctricos de BYD en Brasil, la adquisición de activos de litio en Chile por Tianqi Lithium, y la expansión de empresas chinas como Huawei en centros de datos, computación en la nube y tecnología 5G.

Empresas como Huawei y ZTE han invertido en infraestructura de telecomunicaciones y tecnología, contribuyendo a la modernización de las redes de comunicación en América Latina. Estas inversiones no solo mejoraron la cobertura de internet en áreas remotas, sino que también ofrecieron tecnología avanzada a precios competitivos, permitiendo que los países de la región accedieran a equipos modernos sin grandes costos. Además, la instalación y mantenimiento de tecnologías chinas crearon empleos directos e indirectos, mientras que los programas de capacitación han ayudado en el desarrollo de habilidades tecnológicas locales.

Cabe destacar la inversión de estas empresas chinas, a partir de 2015, en redes 5G en la región, con el objetivo de ofrecer soluciones avanzadas de infraestructura para modernizar las redes digitales y expandir la influencia global china. La adopción del 5G trajo beneficios significativos para los países latinoame-

ricanos, acelerando el desarrollo tecnológico y económico, mejorando la conectividad y facilitando avances en áreas como la salud y la educación.

No obstante, esta entrada china en América Latina desencadenó dos situaciones: (i) política, donde su inserción reduce la dependencia de los países latinoamericanos de los mercados tecnológicos tradicionales, como el de EE.UU.; y (ii) económica, ocasionada por la intensificación de la competencia con las empresas occidentales.

Analizando el aspecto político, se observa que la creciente presencia de China intensificó las narrativas ideológicas que habían ido creciendo en América Latina en los últimos años, principalmente caracterizadas por movimientos como la Onda Rosa - crecimiento de la izquierda en América Latina - que facilitaron la entrada de estas inversiones en la región, resultando en una acción posterior de EE.UU., principalmente en 2019 durante el gobierno de Donald Trump.

Entre estas acciones, es posible ejemplificar las sanciones impuestas a Huawei, bajo la justificación de que la empresa sería utilizada para espionaje en nombre del gobierno chino, lo que llevó a algunos países y empresas en América Latina a la necesidad de revisar o interrumpir contratos con Huawei, además de enfrentar la presión de EE.UU. para retirar a la empresa china de sus redes 5G. Esta situación, entre otras, intensificó aún más las disputas regionales en América Latina, haciéndola más polarizada desde una perspectiva ideológica, lo que resultó en divergencias

internas y discusiones sobre la protección de datos.

Otro momento notable en relación con la competencia empresarial fue el posicionamiento de la empresa Tesla, que incentivó acciones de EE.UU. para impedir la expansión de BYD en América Latina, especialmente en México, un país que comparte frontera con Estados Unidos. Bajo presión, México se negó a ofrecer incentivos, terrenos públicos de bajo costo o recortes de impuestos para inversiones en la producción de vehículos eléctricos, e incluso suspendió cualquier relación futura con la empresa china.

Asimismo, el Ministerio de Industria y Tecnologías de la Información de China, junto con el Ministerio TIC de Colombia, han establecido un convenio de entendimiento con el fin de fortalecer la colaboración en áreas tales como la conectividad, la inteligencia artificial y la economía digital. Este acuerdo fortalece la colaboración entre China y Colombia, destacando la participación china en importantes proyectos de infraestructura como la Primera Línea del Metro de Bogotá y la modernización de redes y puertos. Empresas chinas como Huawei y ZTE apoyan el desarrollo de redes 4G, mientras que la cooperación se extiende a la educación, la innovación y las ciudades inteligentes. (CEERI, 2024).

Consideraciones finales

El uso de la tecnología, especialmente a través de la implementación de redes 5G, se ha revelado como una herramienta estratégica

crucial para que China expanda su influencia en América Latina. Al ofrecer soluciones avanzadas de telecomunicaciones e invertir fuertemente en infraestructura digital, China no solo moderniza las redes de telecomunicaciones en la región, sino que también consolida su presencia económica y geopolítica.

Además, el 5G, con sus beneficios significativos para el desarrollo tecnológico y económico, fortalece la posición de China como un actor clave en el escenario latinoamericano, al mismo tiempo que genera preocupaciones sobre la seguridad y la influencia geopolítica. Estas inversiones permiten que China establezca asociaciones profundas y duraderas con los países latinoamericanos, creando una dependencia tecnológica que puede influir en las decisiones políticas y económicas de estos países.

De esta manera, la tecnología no es solo un medio de modernización, sino también un medio de poder e influencia. A medida que los países de América Latina avanzan en su digitalización, la presencia china sigue creciendo, a pesar de los bloqueos comerciales impuestos por Estados Unidos. Esto demuestra el papel estratégico de la tecnología en las relaciones internacionales y en el desarrollo global.

Referencias bibliográficas

Barros, C. (2024). *Para no ser ultrapassado pela BYD, Musk pede ajuda al gobierno de EE. UU.* Voces.Abril.

<https://vocesa.abril.com.br/economia/para-nao-ser-ultrapassado-pela-byd-musk-pede-ajuda-ao-governo-dos-eua>.

Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales. (2024). *Observatorio de Política Internacional: Informe N°22*.

Chen, S., Chen, A. Y., & Zhong, E. S. (2003). Special economic zones and globalization of Chinese cities: The case of Shenzhen. *American Journal of Chinese Studies*, 1-19..

CNN Brasil. (2023). *Huawei: decisão dos EUA de restringir fornecimento de chips é arbitrária*. CNN Brasil.

<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/huawei-deci-sao-dos-eua-de-restringir-fornecimento-de-chips-e-arbitraria/>. Accedido em 2 de agosto de 2024.

G1. (2021). *5G: entenda a briga entre Estados Unidos e China*. G1.

<https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2021/11/05/5g-entenda-a-briga-entre-estados-unidos-e-china.ghtml>

Koop, F. (2019). *Cinturão e Rota: a nova iniciativa da China na América Latina*. Dialogue.Earth.

<https://dialogue.earth/pt-br/negocios/26121-cinturao-e-rota-a-nova-iniciativa-da-china-na-america-latina/>.

Liang, Z. (1999). Foreign investment, economic growth, and temporary migration: The case of Shenzhen special economic zone, China. *Development and Society*, 28(1), 115-137.

Liu, Y. (2011). High-tech ventures' innovation and influences of institutional voids: A comparative study of two high-tech parks in China. *Journal of Chinese Entrepreneurship*, 3(2), 112-133.

Oré, D. (2024). *Sob pressão dos EUA, México evita montadoras chinesas de veículos elétricos*. Folha de S.Paulo.

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/04/sob-pressao-dos-eua-mexico-evita-montadoras-chinesas-de-veiculos-eletricos.shtml>.

Stott, M. (2024). *China desloca investimentos na América Latina para competir com EUA e Europa*. Folha de S.Paulo.

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/01/china-desloca-investimentos-na-america-latina-para-competir-com-eua-e-europa.shtml>.



Kathleen Gomes Vieira

Estudiante de posgrado en Estrategia de Relaciones Internacionales de la
Universidad Federal de Río Grande del Sur, Brasil.

Correo electrónico: kathleen.g.vieira@gmail.com

ISRAEL-GAZA: UNA CONVERSACIÓN NECESARIA¹

Delfina Banchemo

En la Franja de Gaza, se está viviendo uno de los peores desastres humanitarios de los últimos tiempos. Andrew Gilmour, ex Subsecretario General de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, recientemente afirmó que la tasa de muertes civiles en Gaza es la más alta en todo el mundo desde el genocidio de Ruanda, una mancha indeleble en la comunidad internacional que se cobró la vida de 800.000 personas en tan solo 100 días. En el mes de abril se cumplieron 30 años de esa tragedia y parece que la lección nunca se ha grabado en la conciencia colectiva.

Otro antecedente conmemorado en abril es el genocidio armenio, perpetrado por los turcos, silenciado por múltiples países, incluso Israel, cuyo pueblo fue aniquilado con métodos y narrativas muy similares. El vocablo "genocidio", usado para describir las atrocidades cometidas en el Holocausto, fue acuñado por el abogado judío Raphael Lemkin. Él

mismo consideró dentro de dicha definición el caso armenio², el segundo genocidio del siglo XX, después de Namibia. Y aún así, a pesar de la historia compartida, la sensible relación de Israel con Turquía resulta más influyente que cualquier obligación moral por parte de los israelíes de reconocer el genocidio armenio. Dicen las lenguas que Adolf Hitler pronunció la frase "¿quién habla hoy en día del exterminio de los armenios?" frente a las SS para incitar la matanza de judíos³.

Entonces, es la pasividad internacional la que nos condena a repetir la historia. La excusa de no saber lo que está pasando ya es obsoleta hoy en día: el drama gazatí es televisado universalmente a tiempo real y sin censura.

El descubrimiento de los 300 cadáveres en una fosa común en Jan Younis es una muestra sombría de los límites que cruza la impunidad con la vida civil desde hace ya sie-

¹ (un asterisco) Artículo de Opinión. Disponible en: Banchemo, D. (9, mayo, 2024). Israel-Gaza: una conversación necesaria [Artículo de opinión]. Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales. URL: <https://www.ceeriglobal.org/israel-gaza-una-conversacion-necesaria/>

² Lemkin, R. (2008). *Axis rule in occupied Europe: Laws of occupation, analysis of government, proposals for re-dress*. The Lawbook Exchange, Ltd.

³ Karsačian, E. (2008). Adolf Hitler y el Genocidio Armenio. *Consejo Nacional Armenio de Sudamérica*. Recuperado de: <https://cna.org.ar/index.php/2008/04/15/adolf-hitler-y-el-genocidio-armenio/>

te meses. Entre los cuerpos se encontraban palestinos vestidos con batas médicas, otros con las manos atadas y disparos en la cabeza, algunos desnudos, pacientes del hospital todavía entubados, mujeres y niños, todos mostrando signos de abuso, exhumación o desfiguración por tanques de guerra. Además, una investigación de Naciones Unidas evaluó la potencial evidencia de cuerpos enterrados vivos⁴. Este trágico hallazgo evoca el recuerdo de otro oscuro episodio de la historia: en 2006, los kurdos encontraban 300 esqueletos de armenios masacrados en 1915, en la región turca de Mardin, casi un siglo después. La impunidad sepultada bajo tierra con el pretexto de la autodefensa. Fue así en todos los casos. En Camboya (1975-1979), Srebrenica (1995), Xinjiang (2014) y el “Holodomor” de Ucrania (1932-1934), también.

Ahora bien, los tímidos llamados de Biden a proteger la vida de los civiles, los sucesivos vetos para un cese al fuego humanitario, la dilatación de una resolución del Consejo de Seguridad, la inmune desobediencia de Israel a las órdenes de la Corte Internacional de Justicia, nos demuestran que no hay un régimen internacional de derechos humanos ni una política de *name and shame* efectiva en este contexto. La Haya, por su parte, puede demorarse años en un veredicto.

Pero no hay más tiempo para los gazatíes. Reanudar la financiación a la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Pales-

tina (UNRWA) o enviar lanzamientos aéreos en concepto de ayuda humanitaria pueden ser acciones necesarias, pero no suficientes. Abrir todas las rutas terrestres y aumentar significativamente el flujo de camiones era impostergable. Con todo, la comunidad internacional optó por no imponer sanciones y la condena a secas fue enérgica recién con la muerte de los siete trabajadores humanitarios extranjeros o, si se quiere, con la implicación peligrosa de Irán, ambos “excesos” de las Fuerzas de Defensa de Israel. No así el bloqueo del agua, las amputaciones pediátricas, el uso del hambre extremo como arma, la destrucción total de patrimonio cultural, la demolición de infraestructura civil, los “masacres de harina”, la operación en Rafah, los periodistas asesinados; tampoco la densidad poblacional insalubre, las universidades dinamitadas, ni los 34.000 palestinos muertos, entre los cuales se estiman alrededor de 10.000 abatidos de Hamás.

La desproporción es evidente y llama la atención que uno de los ejércitos más poderosos del globo puede eliminar con precisión líderes terroristas en diversos frentes de Medio Oriente, como el último ataque contra el comando entero de la Guardia Revolucionaria iraní en el complejo diplomático de Damasco, pero en Gaza no hay precisión alguna.

Es por esto que los detalles jurídicos no resueltos del conflicto no deben desalentar los debates sobre un posible genocidio en curso.

⁴ Naciones Unidas. (2024, 6 de mayo). *Onslaught of violence against women and children in Gaza unacceptable: UN experts*. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/05/onslaught-violence-against-women-and-children-gaza-unacceptable-un-experts>

Amos Goldberg⁵, profesor en el Departamento de Historia Judía y Judaísmo Contemporáneo de la Universidad Hebrea de Jerusalén, experto en el Holocausto y genocidio, escribió para (Local Call):

no debemos mirar la catastrófica realidad sólo a través de lentes legales. Lo que está sucediendo en Gaza es genocidio porque el nivel y el ritmo de las matanzas indiscriminadas, la destrucción, las deportaciones masivas, el desplazamiento, el hambre, las ejecuciones, la eliminación de instituciones culturales y religiosas, el aplastamiento de las élites (incluido el asesinato de periodistas) y la deshumanización generalizada de los palestinos, crean un panorama general de genocidio, de aplastamiento intencional y consciente de la existencia palestina en Gaza. Como se sabe, la Gaza palestina como entidad geográfica, política, cultural y humana ya no existe. El genocidio es la destrucción deliberada de un colectivo o de una parte de él, no de todos sus individuos. Y esto es lo que está sucediendo en Gaza. El resultado es sin duda genocida. Las numerosas declaraciones de exterminio por parte de altos funcionarios del gobierno israelí y la atmósfera pública destructiva general, como bien señaló Carolina Landesman, demuestran que ésta también era la intención.

Israel-Palestina es naturalmente un conflic-

to emocional. Para sus figuras dirigentes, sus víctimas, sus pueblos y diásporas, y para sus analistas. No obstante, no es motivo suficiente para mirar hacia otro lado ni para abandonar la solución de dos Estados. Tampoco son motivo las acusaciones de antisemitismo como moneda corriente. Kopel⁶, corresponsal especialista en Medio Oriente, pone en tela de juicio esto último en Nueva Sociedad:

Preocupa cada vez más que la acusación de antisemitismo se esté formulando para silenciar un debate legítimo e importante. El antisemitismo va en aumento, pero también aumenta el uso sin escrúpulos del término para silenciar preguntas pertinentes sobre la situación israelí. Es preciso decirlo claramente: no es antisemita exigir justicia para todos los palestinos que viven en sus tierras ancestrales. Hacer que Israel rinda cuentas ante el derecho internacional nunca puede verse como un libelo de sangre. Israel, como Estado-nación, no tiene ningún derecho a la impunidad según el derecho internacional (p. 52).

Por esto mismo, es menester atender a los últimos eventos ocurridos en los campus universitarios más prestigiosos de Estados Unidos, donde acamparon cientos de estudiantes y profesores a modo de protesta. La consigna principal es denunciar el financiamiento del gobierno a la guerra, pero también exigir a las universidades cortar cualquier vínculo con Israel. Las manifestaciones, en su mayo-

⁵ Goldberg, A. (2024). Sí, es genocidio. Recuperado de: <https://www.mekomit.co.il/ps/134005/>

⁶ Kopel, E. (2024). Guerra en Gaza: balances necesarios. *Nueva Sociedad*, No. 310, marzo-abril de 2024. ISSN: 0251-3552. Recuperado de: <https://www.nuso.org>

ría pacíficas, se extendieron por todo el país y llegaron hasta Europa, pero fueron rápidamente disueltas por la policía, incluso reprimidas con numerosos arrestos, sustancias químicas y pistolas taser.

“La crisis de Gaza se está convirtiendo en una crisis mundial de la libertad de expresión” señala Irene Khan⁷. Este problema se evidencia de manera preocupante en las declaraciones de Gilad Erdan, representante de Israel ante las Naciones Unidas, quien sugiere que Hamás se infiltra en instituciones académicas como Harvard y Columbia, equiparando a jóvenes estudiantes ejerciendo su derecho a protestar con una organización terrorista. A los ataques contra protestantes y a las violentas intervenciones policiales, le siguió el cierre de la cadena de noticias árabe Al Jazeera en Israel por orden de Netanyahu, acusada de ser “portavoz de Hamás”. Justo antes de iniciar la operación militar en Rafah.

Ni los intereses geoestratégicos de Estados Unidos en Medio Oriente, ni las sensibilidades que envuelven al conflicto, pueden menoscabar el derecho a expresarse por una causa sistemáticamente silenciada. Tras los sucesivos intentos de censurar las voces que abogan por detener una masacre, es imperativo seguir hablando de Gaza.

⁷ Naciones Unidas. (2024). Hay que distinguir entre antisemitismo y la crítica legítima a Israel, dice experta. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2024/04/1529286>

Referencias bibliográficas

Goldberg, A. (2024). Sí, es genocidio. Recuperado de:

<https://www.mekomit.co.il/ps/134005/>

Karsacian, E. (2008). Adolf Hitler y el Genocidio Armenio. *Consejo Nacional Armenio de Sudamérica*. Recuperado de:

<https://cna.org.ar/index.php/2008/04/15/adolf-hitler-y-el-genocidio-armenio/>

Kopel, E. (2024). Guerra en Gaza: balances necesarios. *Nueva Sociedad*, No. 310, marzo-abril de 2024. ISSN: 0251-3552. Recuperado de:

<https://www.nuso.org>.

Lemkin, R. (2008). Axis rule in occupied Europe: *Laws of occupation, analysis of government, proposals for redress*. The Lawbook Exchange, Ltd.

Naciones Unidas. (2024). Hay que distinguir entre antisemitismo y la crítica legítima a Israel, dice experta. Recuperado de:

<https://news.un.org/es/story/2024/04/1529286>

Naciones Unidas. (2024, 6 de mayo). *Onslaught of violence against women and children in Gaza unacceptable*. UN experts. [Comunicado de prensa]. Recuperado de:

<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/05/onslaught-violence-against-women-and-children-gaza-unacceptable-un-experts>

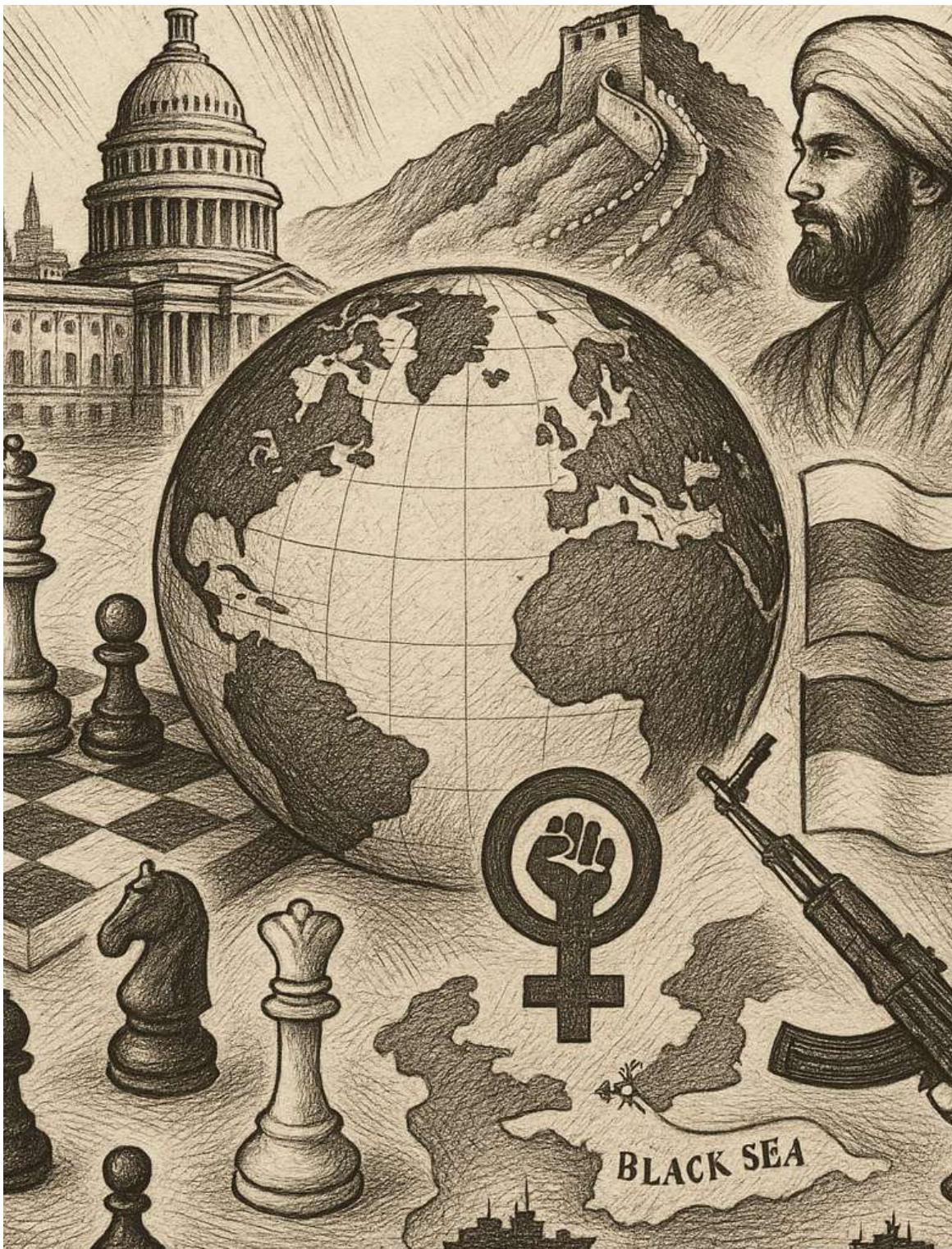


Delfina Bancho

Estudiante de Relaciones Internacionales, Universidad de San Andrés, Argentina.

Correo electrónico: dbancho@udesa.edu.ar

Multimedia



Entrevista

¿Un mundo sin reglas? El Orden Internacional en el siglo XXI



Federico Merke

Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Magíster en Estudios Internacionales (Universidad de Warwick, Reino Unido). Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador). Profesor Asociado de Relaciones Internacionales en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de San Andrés. Director de la Maestría en Política y Economía Internacionales (Universidad de San Andrés). Investigador del CONICET. Profesor en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Sus áreas de investigación incluyen geopolítica, derechos humanos, cambio climático y política internacional latinoamericana.

Entrevistadora: Sebastián Jaimes Garfias

Colaboradoras: Sebastián Jaimes Garfias y Guillermo Ospina Morales



<https://www.youtube.com/watch?v=O7afWAKCM8A>

Guía de preguntas:

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el llamado orden liberal internacional ha estructurado las relaciones globales mediante principios como la cooperación multilateral, el comercio abierto y la promoción de ciertos valores democráticos. Sin embargo, en las últimas décadas este modelo ha comenzado a mostrar signos de agotamiento frente al ascenso de nuevas potencias, conflictos prolongados, y una creciente crisis de legitimidad de las instituciones que lo sostenían. El objetivo de esta entrevista es reflexionar sobre la transformación —y posible crisis— de ese orden internacional, y explorar qué tipo de sistema global podría emerger en su reemplazo. Las preguntas giraron en torno a los siguientes ejes:

1. Fundamentos del orden internacional liberal

Como punto de partida para dar inicio a esta conversación, ¿podría describir brevemente cuáles son, o fueron, los pilares fundamentales del orden internacional que se estableció después de la Segunda Guerra Mundial y qué instituciones clave (como la ONU o el FMI) lo definieron?

2. Factores de erosión del orden global

Algunos analistas hablan hoy del “fin”, o de una “crisis profunda”, de ese orden. Desde su perspectiva, ¿cuáles son los factores o eventos más determinantes que han provocado esta erosión? ¿Se trata del declive de Estados Unidos, el ascenso de nuevas potencias, o de algo más complejo?

3. Nuevos actores, multipolaridad y desorden

Más allá de la rivalidad entre Estados Unidos y China, ¿cómo impactan actores como Rusia, con su invasión a Ucrania, y el llamado “Sur Global” (India, Brasil, etc.) a la configuración de este nuevo escenario? ¿Estamos viviendo en un mundo más multipolar o simplemente más desordenado?

4. Vigencia y crisis de las instituciones globales

Instituciones de la posguerra, como la ONU y la OMC, por mencionar algunas, parecen paralizadas o que atraviesan una crisis de legitimidad. ¿Siguen siendo relevantes? ¿No será que más bien necesitamos de nuevas formas de gobernanza global para enfrentar los desafíos del siglo XXI, como son el cambio climático, las pandemias o la regulación de la inteligencia artificial?

5. Escenarios futuros y posibles órdenes emergentes

Para dar cierre a esta interesante conversación, imaginemos por un momento que el viejo orden, este antiguo régimen, se desvanece. ¿Qué tipo de orden internacional, considera usted, podríamos ver emerger en las próximas décadas? ¿Un sistema de bloques rivales? ¿Una anarquía competitiva? ¿Ve alguna posibilidad de que se renueve y sobreviva el multilateralismo?



NOTA METODOLÓGICA

La edición número 4 de la revista CEERI Global fue realizada bajo la consigna de “Temática Libre” siendo algunas de las temáticas sugeridas en la convocatoria: la gobernanza ambiental y agendas para el desarrollo sostenible; la democracia y fracturas políticas en América Latina; los procesos de conflicto, paz y seguridad internacionales; la Cooperación sur-sur desde las experiencias latinoamericanas; y estudios relativos a cuestiones de género, mujeres y diversidad en la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Luego de la revisión de los textos presentados y admitidos para su publicación, el resultado devino en un compendio de formatos varios que analizan la coyuntura internacional como artículos de investigación, de revisión, de opinión, ensayos y reseñas de libros. La presente edición, contiene abordajes de significativos y variados sucesos que, sin ser exhaustivos, confluyeron en la elección del título “Reconfiguraciones del orden internacional durante el periodo 2020 y 2024”.

La Convocatoria “Temática Libre” fue lanzada el 18 de enero del 2024 permaneciendo abierta hasta el 01 de marzo del 2024. El número titulado “Reconfiguraciones en el orden internacional durante el período 2020-2024” es publicado en el mes julio del año 2025.

Las 22 propuestas de trabajo recibidas para la presente edición pasaron por riguroso y criterioso análisis, en un proceso que culminó con la selección de los 9 artículos publicados en la Sección “Investigaciones por concurso ordinario”.

Para llegar a este resultado, el proceso de evaluación se presentó en diferentes instancias:

1. En la primera, el Comité Editorial¹ de la revista se reunió para analizar y clasificar las propuestas recibidas, mientras que el Equipo Editorial participó de este proceso analizando y seleccionando las mejores propuestas. De esta labor colectiva resultaron once propuestas clasificadas

¹Guillermo Ospina Morales, Adela Beatriz Santos Domínguez y Sebastián Shulz.

para la segunda etapa de revisión.

2. En la segunda instancia de evaluación, los autores de las propuestas seleccionadas debieron enviar sus artículos completos, en conformidad con las normas editoriales de la revista. Para su análisis se recurrió a evaluadoras y evaluadores² - de acuerdo a su conocimiento y expertise en las diferentes áreas de estudio de la disciplina.

3. La última etapa de evaluación se refiere al recibimiento de los trabajos completos que incorporaron la retroalimentación de la etapa anterior. Así, por medio de la presente nota, presentamos la complejidad y la rigurosidad acudidas para seleccionar a los artículos publicados en la presente edición.

Las evaluaciones tuvieron en consideración:

- a. Criterios editoriales de la revista CEERI Global;
- b. Pertinencia y actualidad del tema;
- c. Originalidad;
- d. Contribución para la disciplina;
- e. Claridad en la redacción ;
- f. Organización del contenido;
- g. Referencias bibliográficas (suficientes, actuales, calificadas);
- h. Precisión conceptual y rigor argumentativo;
- i. Consistencia y coherencia interna de la obra;
- j. Comentarios y/o sugerencias del contenido.

Con base a ello, y a sus consideraciones, se completó un dictamen con las retroalimentaciones para cada artículo, exponiendo criterios y sugerencias a los autores y autoras.

Agradecemos a los Evaluadores y las Evaluadoras por la evaluación, dictámen y lectura de los documentos, a las y los jóvenes voluntarios de CEERI Global³ ya que sin su ayuda este número no hubiera llegado a ser tan rico, así como a las traductoras de este número ⁴.

² Felix Daniel Andueza Araque, Federico Bauckhague, Ingrid Anahí Karen Bautista, Felipe Octavio Cartes Salgado, Mauro Casa, Matias Ferreyra, Jose García Tácite, Jahir Alexander Gutiérrez Ossa, Guillermo Ospina Morales, Facundo Alejo Osuna, Florencia Salgueiro, Sebastián Schulz.

³ Leonel De Ruba, Sebastián Jaimes Garfias, Daniela Koron, Ana Nuñez, Miguel Angel Demetrio Olarte Pacco.

⁴ María Camila Rodríguez Molano, Giovanna Carapelli Braguetti Marcelino da Silva.

Cabe mencionar que la sección “Investigaciones internas” se compone de 4 textos en diferentes formatos seleccionados como los “Mejores textos académicos del CEERI-2024”. Esta selección se realizó en base a los textos publicados en CEERI durante el año 2024 por parte de voluntarios(as) y miembros que forman parte de alguno de los espacios de investigación de la organización⁵. Los criterios de evaluación que se tuvieron en cuenta fueron:

- a. Cumplimiento con el formato del tipo de texto.
- b. Actualidad del tema, pertinencia y contribución al conocimiento.
- c. Redacción clara, organizada, orden lógico en la presentación de ideas.
- d. Argumentación y persuasión.
- e. Creatividad y estilo de escritura.
- f. Correcto uso gramatical.

En cuanto al proceso de selección, fue realizado en primera instancia por el área académica del CEERI y en segunda instancia por académicos convocados.

⁵ Observatorios, grupos de investigación.



Revista
CEERI Global

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DE RELACIONES INTERNACIONALES

CONVOCATORIA

Número 4:

Tecnología y Poder en las Relaciones Internacionales

Los desarrollos y avances tecnológicos generan diversos dilemas asociados a sus beneficios, masificación y utilización por parte de la sociedad. De tal modo, las tecnologías nucleares, espaciales, químicas y biotecnológicas han dado lugar a importantes desafíos para los Estados y para las Instituciones y Organismos Internacionales. Así, el Sistema Internacional ha dado origen a sistemas socio-técnicos como respuesta a los desafíos sociales, políticos, éticos, económicos, entre otros, que surgen alrededor de los diversos avances científicos y tecnológicos.

En el contexto contemporáneo de las tecnologías digitales, donde aspectos como el blockchain, la robótica, la automatización, la nanotecnología, la computación cuántica y la inteligencia artificial generativa son de vital relevancia, los Estados y el Sistema Internacional, en general, se enfrentan a desafíos y transformaciones sin precedentes. Estos desarrollos y avances tecnológicos abarcan diversos aspectos de las sociedades actuales desde el denominado Internet de las Cosas, el desarrollo de drones y de supercomputadoras hasta la posibilidad de hackeos y ciberataques, sistemas de vigilancia, la competencia por la supremacía tecnológica y el surgimiento de nuevos actores.

Por lo anterior, en este número de la Revista CEERI Global se invita a presentar trabajos relacionados con las siguientes temáticas:

- La ciencia, la tecnología, y la innovación, y su rol en Relaciones Internacionales.
- La tecnología en las teorías de Relaciones Internacionales.

- Tecnología nuclear. Armas nucleares; proliferación nuclear y su gobernanza; el desarrollo nuclear en América Latina.
- Tecnología espacial. La carrera espacial; uso dual de satélites; programa espacial y nacionalismo; comercialización del espacio.
- Biotecnología. Bioseguridad y bioterrorismo; biotecnología para el desarrollo.
- Comunicación internacional. La revolución de las redes sociales. Bots, trolls y algoritmos.
- Ciberpolítica y ciberseguridad. Ciberarmas y ciberguerra. Gobernanza global de la ciberseguridad. La geopolítica de la infraestructura digital.
- Inteligencia Artificial. El debate sobre armas letales autónomas. Inteligencia Artificial y Derechos Humanos.
- FinTech. La digitalización del sistema financiero internacional. Criptomonedas y soberanía. La promesa del blockchain para el desarrollo.

Envío de propuestas a: academico@ceeriglobal.org

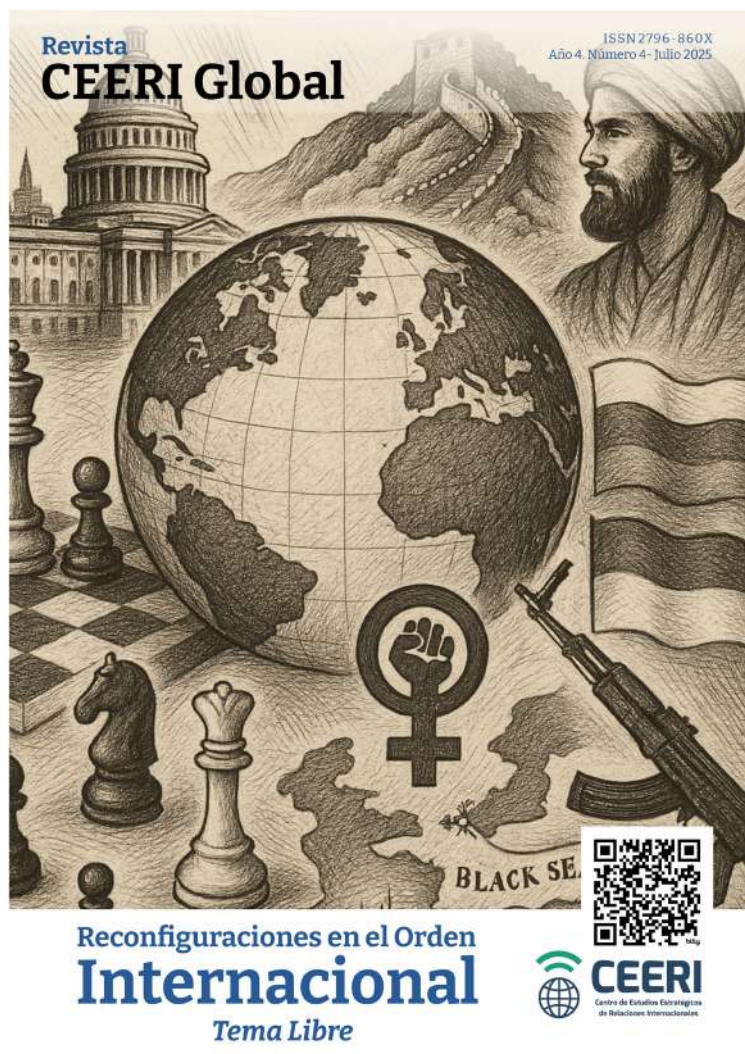
Fechas importantes

Presentación de propuestas: del 01/08/2025 al 01/10/2025

Comunicación de resultados: hasta el 15/10/2025

Presentación de trabajos completos: hasta el 01/12/2025

Publicación: Julio de 2026



Revista CEERI Global
Año 4. Número 4, Julio 2025
ISSN: 2796-860X

“Reconfiguraciones en el orden internacional. Tema Libre”

www.ceeriglobal.org

