



VIRTUAL / 2020

IV Conferencia Mundial de Relaciones Internacionales



CEERI
Centro de Estudios Estratégicos
de Relaciones Internacionales

Índice

| | |
|--|-----|
| Los retos de la política exterior de Brasil en la nueva realidad global | |
| Danilo Sorato Oliveira Moreira..... | 5 |
| El vaivén de la política exterior argentina sobre Malvinas: el impacto de las creencias de los líderes | |
| Natasha Julieta Tarapow..... | 18 |
| Actores privados y salud global en el sistema de cooperación internacional: un vínculo reforzado en el marco de la pandemia de COVID-19 | |
| Camila Abbondazieri..... | 32 |
| Corredor bioceánico como ferramenta de integração e desenvolvimento sustentável | |
| Paula César da Silva Cruz Fialho, Lídia Maria Ribas y Maurinice Evaristo Wenceslau..... | 51 |
| Relación Comercial entre la Unión Europea y Centroamérica | |
| Cristian Rivas-Castillo..... | 74 |
| A Política Externa da China frente à Mudança Climática | |
| Eduardo Brasil de Mattos..... | 89 |
| La asociación estratégica entre China e Irán. Transición geopolítica y nuevos escenarios para el orden mundial post Covid-19 | |
| Sebastián Schulz..... | 101 |
| Un virus sin límites, una profunda recesión y un futuro desalentador | |
| Besnati Mariana Micaela..... | 119 |
| FORA DOS HOLOFOTES: Poder e Agência das Mulheres frente aos Impactos da Pandemia na Indústria Têxtil e de Vestuário em Bangladesh | |
| Maria Paula Nascimento..... | 130 |
| A necessidade de uma nova política ambiental no cenário pós pandemia e o dever sustentável de agir | |
| Aline Pacheco da Silva y Matheus S. De. Gregori..... | 146 |
| Information and Communication technologies as a tool for financing terrorist groups | |
| Sabrina Santos Pinto y Sofia Moreira Martins..... | 154 |
| Análisis del rol de los Balcanes y su posición geoestratégica de la Cumbre UE-Balcanes Occidentales de Zagreb, 6 de mayo de 2020 desde la perspectiva histórica | |
| Cardone Enzo Nicolás..... | 173 |
| Corrupção e Política Externa: a operação “Lava Jato” na América Latina | |
| Giuliano Polli..... | 187 |
| Protección de datos personales | |
| Sofia Quesada y Gretel Zeniquel..... | 195 |

Twitter como herramienta política

Tabatha Barrera Carlini y Rodrigo Palomino.....207

¿El Heartland cambia de manos? Análisis de la dinámica geopolítica actual en el continente Euroasiático

Lautaro Emilio Garcia Lucchesi.....226

El Estado en la caja. Una aproximación a los órdenes híbridos en Río de Janeiro

Antonella Papparini, Melina Pasquet y Nuria Romeu.....242

Mujeres en el mantenimiento de la paz: teoría y práctica

Micaela Agustina Berardo.....255

Health nutrition as social-insurance: Lessons for Latin America in regard to future pandemics

Mariana González Rodríguez y José Miguel González Rodríguez.....276

El diferendo del Sáhara

Adalberto C. Agozino.....288

La construcción de liderazgo internacional de China y Estados Unidos en el contexto de la crisis del Covid-19

Araoz Dutto Rocío, Arese Bertorello Magdalena, Camps María, Catalano Tomás y Rettaroli Candelaria.....307

O narcotráfico internacional e o papel das FA na Segurança das hidrovias da Amazônia brasileira e seu entorno

Micheline T. de Freitas Sousa.....334

El nuevo acuerdo entre el FMI y Argentina. Lo que el FMI aprendió

German Ricci.....343

Remesas en tiempos de coronavirus: Confinamiento, desplazamientos e incertidumbre

Estefanía de Jesús Sánchez Larios.....371

El Estado Islámico, la religión y la seguridad: comprendiendo la mentalidad de un grupo terrorista

Guillermo Ospina Morales.....383

Salud, procesos de gobernanza regional y securitización de las fronteras en América del Sur

María Rocío Carrizo Pinchetti.....401

Cambio climático y relaciones multilaterales: La búsqueda del liderazgo climático en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Aldana Sofía Vidal.....422

La construcción de poder chino en la Argentina en el periodo 2007-2015

María Ana Leal.....439

Florestas brasileiras e chinesas: O papel dos emergentes no combate ao aquecimento global

Marília da Silva Mendonça Sabino, Danielle Rochas Santos y Raíssa Orestes Carneiro.....460

En miras de desconolizar las Relaciones Internacionales desde una perspectiva feminista

| | |
|--|-----|
| Ailen Carbajo..... | 475 |
| China e Desenvolvimento Sustentável: A adoção da Agenda 2030 e a busca por melhor relacionamento da China com o Ocidente | |
| João Marcos Poyer..... | 494 |
| ¡No hay Justicia Ambiental sin Justicia Social!: Discurso Hegemónico Ambiental de Naciones Unidas y sus impactos en las Mujeres Originarias Defensoras de la Naturaleza en América Latina | |
| Lizbeth Díaz Cruz..... | 505 |
| Populismos en la Unión Europea. Entre la regeneración y la amenaza | |
| José Antonio Covarrubias Casillas..... | 521 |

Título: Los retos de la política exterior de Brasil en la nueva realidad global

Brazil's foreign policy challenges in the new global reality

Autor: Danilo Sorato Oliveira Moreira

Temática: Los desafíos de América Latina en un mundo en transición.

Resumen

La ponencia busca analizar los retos de la política exterior de Brasil en la nueva realidad global en el siglo XXI. La metodología utiliza el análisis de la bibliografía y de la documentación oficial. El hipótesis es decir que en la crisis política y económica brasileña disminuyó su capacidad de poder en el escenario mundial, en lo cual trajo dificultades para adaptarse a los retos de la pandemia, de los conflictos de las potencias americanas y chinas, de la integración regional y de los intereses nacionales. Por lo tanto, el país posee cuatro desafíos para recuperar el protagonismo perdido en Sudamérica desde la década pasada.

Palabras-clave: Política Exterior, Brasil, Retos Globales.

Los retos de la política exterior de Brasil en la nueva realidad global

Brazil's foreign policy challenges in the new global reality

Danilo Sorato Oliveira Moreira¹

Resumen

La ponencia busca analizar los retos de la política exterior de Brasil en la nueva realidad global en el siglo XXI. La metodología utiliza el análisis de la bibliografía y de la documentación oficial. El hipotésis es decir que en la crisis política y económica brasileña disminuyó su capacidad de poder en el escenario mundial, en lo cual trajo dificultades para adaptarse a los retos de la pandemia, de los conflictos de las potencias americanas y chinas, de la integración regional y de los intereses nacionales. Por lo tanto, el país posee cuatro desafíos para recuperar el protagonismo perdido en Sudamérica desde la década pasada.

Palabras-clave: Política Exterior, Brasil, Retos Globales.

Abstract

The presentation seeks to analyze the challenges of Brazil's foreign policy in the new global reality in the 21st century. The methodology uses the analysis of the bibliography and official documentation. The hypothesis is to say that in the Brazilian political and economic crisis its power capacity decreased on the world stage, in which it brought difficulties to adapt to the challenges of the pandemic, of the conflicts of the American and Chinese powers, of regional integration. and national interests. Therefore, the country has four challenges to regain the prominence lost in South America since the past decade.

Keywords: Foreign Policy, Brazil, Global Challenges.

Introducción

La pandemia ha cambiado las dinámicas globales entre los grandes estados. Los conflictos previos se han profundizado a niveles pocos vistos en otros tiempos, cuyos los ejes de la interdependencia garantizaban la cooperación sino-americana al menos desde los años noventa. Sin embargo, las luchas de poder militar, económica, tecnológica y política de los dos potencias no son los únicos problemas para la política exterior de Brasil. Además, el eje interno, en lo cual las crisis políticas y económicas destacan por las dificultades nacionales para imponer su condición de poder en el sistema internacional.

¹Licenciado en Relaciones Internacionales (UNIFAP). Universidad Federal del Amapá (UNIFAP), Amapá, Amazonía, Brasil. Correo electrónico: danilosorato@hotmail.com.

La ponencia busca analizar los retos de la política exterior de Brasil en la nueva realidad global en el siglo XXI. La metodología utiliza el análisis de la bibliografía y la documentación oficial. El hipótesis es decir que en la crisis política y económica brasileña disminuyó la capacidad de poder en el escenario mundial, en lo cual trajo dificultades para adaptarse a los retos de la pandemia, de los conflictos de las potencias americanas y chinas, de la integración regional y de los intereses nacionales. Por lo tanto, el país ha perdido su rasgo de liderazgo que lo caracterizó a lo largo de la década pasado en Sudamérica.

En la primera sección se buscará presentar los escenarios internos y externos como dificultades que complican las posibilidades brasileñas para imponer poder en el mundo contemporáneo. Tras ello, en la segunda sección se analizará los cuatro retos brasileños en la nueva realidad global: la pandemia, la competición sino-estadunidense, la integración regional y los intereses nacionales. Por consiguiente, la conclusión es que Brasil perdió su capacidad de liderazgo en Sudoamérica.

1 Los escenarios internos y externos: la crisis brasileña

Desde hace siete años, Brasil ha cambiado su condición de potencia emergente en el orden global para un país en crisis. Los tiempos del liderazgo en Sudoamérica se quedaron lejos. Los motivos para el declive son de ordenes internos y externos, por ejemplo, las constantes crisis económica y política se suman a los cambios externos.

La crisis de la democracia liberal es un fenómeno contemporáneo. Ya lo dijo el historiador Eric Hobsbawm allá por los inicios de los años 2000, que los cambios tras los ataques terroristas en Estados Unidos iban a imponer muchas dificultades al orden establecido desde el final de la Guerra Fría (Hobsbawm, 2007). Además de lo político, el eje económico amplió los problemas mundiales, pues las respuestas a las crisis del 2008 no han surtido efecto. Los recortes sociales han profundizado las desigualdades sociales entre los más ricos y los más pobres. Luego, las ilusionales liberales de fines de los noventa no se han cumplido lo que supuso el aumento de los conflictos en el mundo actual.

Las dinámicas mundiales cambiaron mucho desde el final de la Guerra Fría. Los Estados Unidos no son la potencia hegemónica, y tras los años 2000 la China apareció desde la fuerza económica para contraponer a los americanos. Desde que Donald Trump asumió el poder, allá por el 2016, el conflicto ha dado un giro no solamente en el punto material, sino al político, militar y tecnológico. En esse escenario, políticos populistas y de extrema-derecha ganaron fuerza en varios sitios como Europa, Asia y Latinoamérica. Muchos de ellos bajo ideales conservadores, xenofóbicos, anticomunistas y neoliberales, por ejemplo, Modi en India, Jair Bolsonaro en Brasil o Putin en Rusia (Appadurai, 2019).

En Brasil, la crisis política y económica llegaron un poco retrasadas, solamente en el 2013. La destitución de la presidente Dilma Rousseff en el 2016

es el marco de los cambios y del declive de la política exterior brasileña. El perfil de liderazgo hacia el eje Sur-Sur se perdió en la nueva composición de poder interno representado por la asunción de Michel Temer. Además, el nuevo presidente impuso los recortes sociales para contestar a las dificultades económicas de bajo crecimiento del producto nacional bruto y las tajadas disminuidas de empleo.

Las fuerzas políticas que sacaron al Partido de los Trabajadores (PT) de la presidencia poseen el proyecto neoliberal como norte y brújula. La alianza “neoliberal” es amplia y heterodoxa, ella compone desde políticos conservadores del Movimento Democrático Brasileiro (MDB) y Partido de la Democracia Social Brasileña (PSDB), la burocracia en las figuras del Ministerio Público Federal (MPF) y Policía Federal (PF), los sectores del judiciário como el Superior Tribunal Federal (STF) y parte de la prensa. No se puede olvidar que grupos conservadores de derecha y ultraderecha han brindado su apoyo a la destitución de Rousseff, como el entonces diputado federal, Jair Messias Bolsonaro. Y ¿Cuáles son el eje de dicha propuesta neoliberal?

Há um alinhamento dos três poderes em torno de um projeto claro de retração de direitos individuais e sociais, a ser implantado a qualquer custo E também a paulatina redução da possibilidade do dissenso, que vem aos poucos, mas continuamente. Dentro do Estado, do Itamaraty aos órgãos de pesquisa, não há praticamente espaço em que a caça às bruxas não seja pelo menos insinuada.

(Miguel, 2019, p. 184)

El principio neoliberal en Brasil defiende que los derechos sociales no se pueden seguir amplios, pues el Estado debe organizarse igual que una empresa. Por lo tanto, la expansión de la pobreza y desigualdad no es algo de la suerte, sino una propuesta política impuesta por los grupos políticos en ascensión desde 2016.

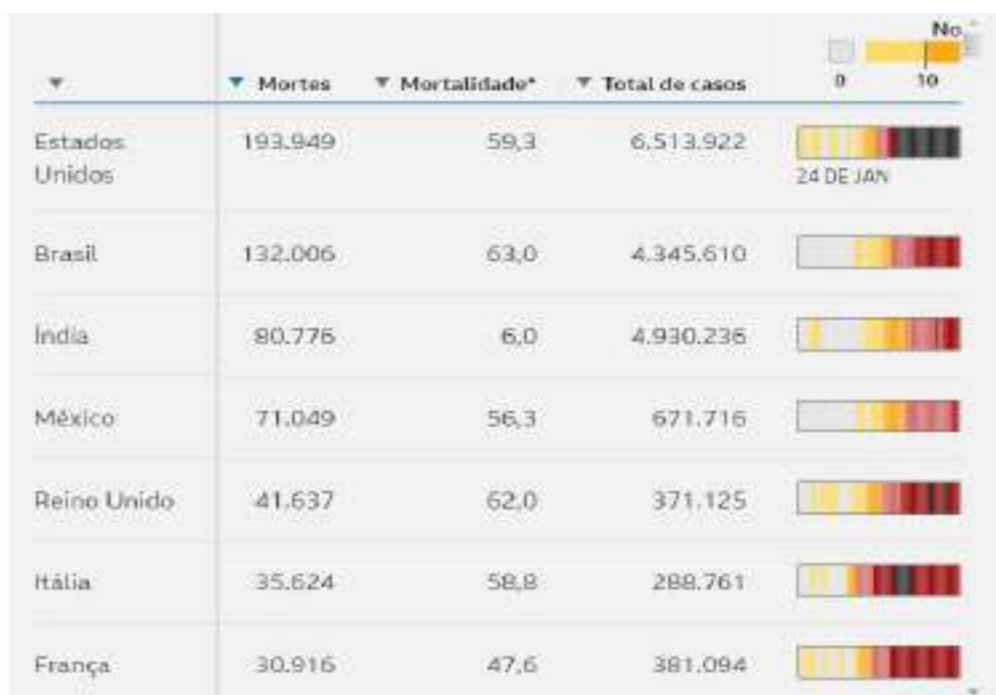
En política exterior, las orientaciones de Temer estuvieron marcadas por las aproximaciones con el eje Norte-Sur, la pérdida de protagonismo de la integración suramericana y la búsqueda por acuerdos comerciales bilaterales. Además, en lo político, Brasil apoyó la suspensión venezolana del Mercosur en 2017 y creó el grupo de Lima en el mismo año (Moreira, 2020). Estas decisiones distanciaron el antiguo patrón brasileño de liderazgo en el continente caracterizado por las posturas equilibradas y bajo el guión de la integración sudamericana en el Mercosur, la Unasur y la Celac.

Los efectos de las crisis políticas y económicas siguen vigentes en la actual administración de Jair Bolsonaro. El presidente conservador mantiene la política liberal en la economía, cuyas consecuencias no fueron buenas para sus ciudadanos. Y en lo político, él no logra rebajar la tensión con los sectores del gobierno, sobretodo porque tiene una dificultad para cumplir los deseos de sus allegados diversos (militares, conservadores, liberales, cristianos, anticomunistas). Por lo tanto, los efectos internos imponen limites a las posibilidades brasileñas de incrementar su poder hacia el exterior.

En política exterior, Bolsonaro mantuvo algunos principios de Temer como el eje Norte-Sur, la disminución de la integración regional y la búsqueda por acuerdos comerciales bilaterales. Sin embargo, él impuso un alineamiento hacia Estados Unidos y una retorica contra la China en los conflictos de la dos potencias. Por consiguiente, sus acciones internacionales ampliaron los problemas nacionales, pues la opción por uno de los frentes, el americano, implica en costos económicos y políticos con los asiáticos.

La crisis sanitaria del covi-19 amplió tales dificultades en Brasil, pues profundizó las tendencias descritas en el párrafo anterior. Actualmente, el gobierno Bolsonaro no logra contestar al problema de manera satisfactoria, ya que es el primero en no creer en la enfermedad. Además, las respuestas no fueron buenas ya que el país es el segundo en números de muertos y total de casos (ver imagen 1). Las medidas anticíclicas tampoco lograron los efectos deseados, pues el desempleo y la desigualdad social siguen a niveles crecientes.

Imagen 1 – Números de la Pandemia en Brasil y mundo



Fonte: BBC, set. 2020. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51713943>

El imagen presenta los números de la enfermedad en Brasil y algunos países del mundo. En términos generales, el país solo pierde para Estados Unidos que tiene una conducta muy pareja a la brasileña bajo el gobierno Trump cuanto a la contención del virus. Hoy, las estadísticas juegan en contra a Bolsonaro y complican cada vez más las percepciones externas sobre la administración federal. Igual, ese problema se suma a las crisis política, económica y a uno eje más, el ambiental. Por ahí, es corriente las dificultades gubernamentales en contener el fuego en la Amazonía. Por lo tanto, las dimensiones de la crisis brasileñas son múltiples y variantes, cuyos los efectos son dañosos en su capacidad de imponer poder en el sistema internacional.

2 Los retos de la política exterior de Brasil en la nueva realidad global

Imagen 2 – La revista ‘The Economist’ contra Bolsonaro



Fonte: Economist, abr. 2020. <https://www.economist.com/the-americas/2020/04/11/jair-bolsonaro-isolates-himself-in-the-wrong-way>

En el momento de la pandemia, Brasil fue visto como uno de los peores países en manejar la lucha contra el virus covid-19 (ver imagen 2). Una de las causas fueron las decisiones hechas por la administración actual en no creer en los efectos negativos de la enfermedad. Por ello, los muertos y infectados se multiplicaron en los hospitales brasileños. La tapa de los principales medios

internacionales señalaron al presidente brasileño de culpable, ya que el aislamiento brasileño se dio por no cumplir las medidas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), como muestra la revista *The Economist* de abril (ver imagen 2). El imagen internacional es negativo en relación a la lucha contra el covid-19, un daño difícil de revertir en el corto plazo.

Entonces, en mês siguiente, mayo, ex-cancilleres brasileños firmaron un artículo periodístico llamado “La reconstrucción de la política exterior”, donde señalaban los caminos para que Brasil volviera a ser el gigante de otros tiempos (Folha, 2020). Apellidos de peso de la Cancillería como Aloysio Nunes (2017-2018), Celso Amorim (1993-1994/ 2003-2010), Celso Lafer (1992/ 2001-2002), Fernando Henrique Cardoso (1992-1993), Francisco Rezek (1990-1992), José Serra (2016-2017) o ex-Ministro de Medio Ambiente, Rubens Ricupero se juntaron preocupados con los efectos negativos de la pandemia en el imagen brasileño en el exterior. Allí, dos dificultades fueron diagnosticadas: en primero lugar, Brasil no respetaba su tradición en el mundo a la no intervención en otros estados al defender conflictos en América del Sur, como en Venezuela; en segundo lugar, tampoco estuviera trabajando en el marco constitucional al no respetar los principios constitucionales de relaciones internacionales presentes en la Carta Magna en el artículo 4. (Brasil, 1988).

Esas acciones se sumaron al proyecto del instituto Diplomacia para Democracia, liderado por el diplomata Antonio Cottas, “Programa Renascença” lanzado en el mes de septiembre. El objetivo de la acción es pensar una política exterior acorde con las tradiciones de la Cancillería y despues de la salida del gobierno Bolsonaro en la línea del artículo de los ex-cacilleres. Incluso, Celso Amorim y Rubens Ricupero estuvieron en la apertura oficial del propósito en el último dia ocho de septiembre. Los diplomatas de forma abierta, como Cottas, o desde la condición del sigilo han apoiado el documento oficial que consta diez objetivos y cien metas para una nueva agenda internacional brasileña. Por ejemplo, las finalidades generales son:

I. REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDADES: Orientar decisiones sobre los rumos de la política exterior por la contribucción que puedan ayudar a la reducción de las desigualdades de todos los tipos e de las violências que las acompañan. II. PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD, DE LA JUSTICIA Y DEL RESPETO A LA DIVERSIDAD: Reforzar la defensa de todos los derechos de las mujeres, bien como de la igualdad de género; reforzar también los principios de enfrentamiento al racismo, el combate a la intolerancia, a la homofobia, a la

xenofobia y las otras formas de discriminación. Incorporar a las rutinas de política exterior atención transversal a esos temas. Una política feminista y antirracista requiere, más allá del cuidado en los temas sustantivos, nuevo impulso en la promoción de la representatividad en las filas del Ministério de modo a construir cuerpo de funcionarios diverso, capacitado en reflejar la pluralidad de nuestra sociedad.

III. DESAROLLO SUSTENIBLE: A fim de retomar el sitio de Brasil en el debate internacional sobre desarrollo sostenible, tener presente la necesidad de fomentar, en las acciones de política exterior, practicas de producción, distribución y consumo que busquen equidad, sustentabilidad, justicio socioambiental y qualification productiva. Orientar el trabajo externo económico-comercial por este prisma.

IV. DIALOGO CON LA SOCIEDAD: Entendiendo la definición del interés nacional como un proceso, situar el MRE como articulador de redes, con la finalidad de ampliar la coerencia y la intersectorialidad de las acciones en las varias áreas; para ello, institucionalizar mecanismos de participación, ampliando la permeabilidad del Ministério a demandas sociales que requieran acción externa del Estado.

V. INTEGRACIÓN REGIONAL: La integración de la LatinoAmérica es principio constitucional; la profundización de la integración sudamericana presentase indispensable en este camino. Importa al Brasil un continente unido y menos desigual, lo que exige estrategia compartida de desarrollo regional.

VI. PARTICIPACIÓN SOBERANA: Tornar constructiva y compatible con la dimensión de Brasil nuestra actuación en organismos internacionales y en

mecanismos de diálogo y integración plurirregionales. Coincide com os objetivos do país a busca por crescente democratização das instâncias decisórias internacionais, inclusive as que tratam de segurança, e a manutenção de coalizões flexíveis em temas diversos.

VII. UNIVERSALISMO, DIVERSIFICACIÓN DE PARCEROS Y DEFENSA DE LA PAZ: Restablecer relaciones provechosas con todas las naciones, incluso EEUU y China, basadas por los principios constitucionales de independencia nacional, no-intervención, igualdad entre los Estados, autodeterminación de los pueblos y defensa de la paz

VIII. TRATAMIENTO DIGNO A LOS USUÁRIOS Y FUNCIONÁRIOS: De manera en avanzar en el servicio a las comunidades brasileras en el exterior, será preciso tornar la política de recursos humanos del MRE más republicana y objetiva; la especialización, bien como la definición de competencias y de responsabilidades funcionales, teienen potencial para generar mejorías de eficiencia, avanzos en los servicios prestados y mejora en la calidad del ambiente de trabajo.

IX. GESTIÓN MODERNA Y ATENTA A LOS PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: Actualizar las prácticas de gestión, reforzando, por medio de nuevas herramientas, el atendimento a la impessoalidad y a la publicidad de los actos. Dotar los órganos encargados de la ejecución de la política exterior de instrumentos y capacidad de gestión para fortalecer resultados. Aprovechar mejores prácticas desarrolladas en otros órganos de los cuales el ministério tiene permanecido al margen por justificada particularidad que, si bien existente, ni siempre es justificativa para imobilismo.

X. BRASIL,

POTENCIA SOLIDÁRIA: Valorar la Cooperación Sul-Sul, la educación brasilera y la difusión de las manifestaciones culturales del país en el exterior, en toda su diversidad, promoviendo también mayor transparencia y previsibilidad a las acciones de esas áreas. (traducción del autor, Renascença, 2020, p. 3-4)

Para volver a los tiempos buenos, Brasil tiene cuatro retos para la política exterior en la nueva realidad global: 1) la Pandemia, 2) el conflicto Estados Unidos-China, 3) la integración regional y 4) los intereses nacionales. Entre ellos, hay los retos a corto (uno), medio (dos) y largos plazos (tres y cuatro) en que el país intentará resolver mejor los variados frentes de lo que actualmente maneja en el gobierno Bolsonaro. Por consiguiente, los apuntes a seguir suman de forma no vinculante, pero al mismo tiempo de manera que sirva de subsidio a la nueva política exterior para los próximos años.

El reto sanitario es uno de los más difíciles para la política exterior brasileña. En el pasado reciente, Brasil fue considerado una potencia en el manejo de pandemias como el zika virus. Pero los tiempos han cambiado veloces, ahora, el país no logra alcanzar una buena coordinación entre los entes federales, estatales y municipales. Además, la pericia de instituciones como Oswaldo Cruz o Butantan necesitan ser aprovechadas en dos maneras. Primero punto es utilizarlas para las búsquedas de ciencia y investigación de las vacunas del covid-19. Luego, el segundo punto es buscar cooperación internacional, tanto a nivel global, cuanto a nivel regional con la intención de mejorar los métodos de trabajo y hacer intercambios de vacunas entre los países. Por lo tanto, el país necesita proyectar sus conocimientos científicos sobre el covid-19 en el exterior con el propósito de fortalecer su conducción y imagen en el frente exógeno.

El reto sistémico es uno de los más grandes para la política exterior brasileña. En la lucha EUA-China hay que cambiar la posición actual de alineamiento automático hacia los americanos para una posición más tradicional a la diplomacia brasileña. Es decir, equidistante entre los dos potencias, tal cual lo hizo a lo largo de su historia en conflictos entre la Alemania Nazi y EUA en los años treinta/cuarenta o Unión soviética y EUA en los años cuarenta/ochenta (Moura, 1980). El camino a seguir es la búsqueda por los ventajas políticos, económicos y tecnológicos en esa pelea sistémica. Por lo tanto, no es bueno para el país ponerse al lado de los gigantes, sino intentar una estrategia para ganar inversiones, intercambios tecnológicos (5G) y apoyos políticos en las aspiraciones multilaterales.

El reto de la integración regional consiste en volver a la dinámica cooperación entre los países de Sudamérica. Desde 2016, Brasil defendió por la destrucción de los organismos políticos como Unasur, lo que hizo la pérdida de

protagonismo en la región (Fuccille, 2019). Además, el Mercosur se perdió en acciones sin dirección, objetivos y metas colectivas, excepto la intención de suspender a Venezuela del bloque en 2017. De esa forma, el gigante sudamericano necesita rescatar el proyecto constitucional de integración en bases claras y firmadas por la parceria simétrica. Hay que proponer políticas conjuntas que beneficien a todos los países en bases equilibradas junto a mecanismos colectivos de funcionamiento. Una atención importante es utilizar el Mercosur para negociaciones colectivas con China, ya que es el principal comprador de mercancías en Sudamérica. De otra forma, buscar que Celac sea uno espacio donde los países de América Central puedan hacer nuevas frentes de trabajo, acuerdos y complementaridades económicas con los países sudamericanos. Finalmente, la Unasur debe volver a ser el norte de la política comun en Sudamérica, todo al revés que el actual Foro para el progreso de Suramérica (Prosur) inoperante cuanto al combate colectivo a las crisis sanitária y a las crisis políticas de la región.

El reto de los intereses nacionales supone defender siempre la “*raison d'état*” ante las fuerzas interesadas no nacionales. Es decir, las tomadas de decisiones en la inserción internacional son utilizadas para que Brasil recupere más poder a niveles globales. Por ejemplo, hay que buscar sacar ventajas de la pelea sino-estadunidense cuanto a la tecnología del 5G. Más allá de la mejor calidad tecnológica y el mejor costo económico, el país sudamericano debe mirar en el intercambio tecnológico, o sea la potencia que enseñar la producción de dicha tecnología tiene prioridad. Y para tanto, no se puede pensar decisiones desde lo político-ideológico, sino al revés desde lo racional, cuyo efecto a corto y medio plazos sean benéficos a la economía nacional.

Por lo tanto, la conjugación de los cuatro retos pondrá cambiar la tendencia negativa del imagen internacional brasileño. Además en corto, médio y largo plazos de tiempo, habrá posibilidades de rescatar la confianza a nivel global de que el país volverá a ser una potencia emergente, hoy solamente un pasado lejano marcado por las constantes crisis políticas y económicas.

Conclusiones

El camino hacia el desarrollo es muy largo, pero no lo es imposible. Brasil desde hace menos de una década era visto en el sistema internacional como la nueva potencia emergente. Pero los cambios internos/externos han impuesto una dura vuelta a la realidad, en lo cual el país no supo salir hasta el momento. Los gobiernos Temer y Bolsonaro sumaron desde el punto de vista neoliberal para la causa, así como lo hicieron en la política exterior con la aproximación hacia el Norte.

Los retos de la política exterior brasileña en la nueva realidad global consisten en mejorar las posiciones cuanto a la gestión del covid-19, la equidistancia en el conflicto de las dos potencias, recuperar el protagonismo a través

de la integración regional y la defensa irrevocable del interés nacional. La receta es difícil, pero no es imposible si las decisiones políticas se hagan más allá del ideológico, sino desde el aspecto racional. El gigante sudamericano, entonces, podrá volver a su sitio histórico en el continente sudamericano, así que logre a la normalidad institucional perdida en la década pasada. Así pues, la política exterior brasileña renacerá en todo su potencial en el escenario internacional.

Referencias Bibliográficas

Appadurai, A. (2019). Fadiga da Democracia. In: GEISELBERGER, Heinrich (Org.), *A Grande Regressão: um debate internacional sobre os novos populismos - e como enfrentá-los* (p. 19-35). São Paulo: Estação Liberdade.

Brasil. (1988). *Constituição de 1988*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 de out. de 1988. Seção 1, p. 1.

Folha. (mai. 2020). A reconstrução da política externa brasileira [versão eletrônica]. *Folha*. Acesso em 15 de setembro de 2020 de <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/05/a-reconstrucao-da-politica-externa-brasileira.shtml>.

Fuccille, A. (2019). A vacilante atuação brasileira na integração regional: O (o)caso do Conselho de Defesa Sul-Americano. *Agenda Política*, 7 (1), 62-85. Doi: <https://doi.org/10.31990/10.31990/agenda.ano.volume.numero>.

Hobsbawm, E. (2007). *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras.

Miguel, L. (2019). *O colapso da democracia no Brasil: da constituição ao golpe de 2016*. São Paulo: Expressão Popular.

Moreira, D. S. M. (2020). As semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019). *Revista Neiba*, Rio de Janeiro, 9 (1), 1-19. Doi: 10.12957/neiba.2020.47941.

Moura, G. (1980). *Autonomia na Dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Renascença. (2020). *Programa Renascença – Construção coletiva de política externa humanista, democrática e laica, baseada na constituição*. Instituto Diplomacia para Democracia. Acesso em 15 de setembro de 2020 de

https://8fc1c690-4dd4-430d-9927-ed4840645f2f.filesusr.com/ugd/4031e9_b8cf652e04f4495f9ce5cd5e258cd006.pdf

El vaivén de la política exterior argentina sobre Malvinas: el impacto de las creencias de los líderes

The oscillation of Argentinian foreign policy regarding Malvinas: the impact of leaders' belief system

Natasha Julieta Tarapow¹

Resumen: Este trabajo se enmarca en la temática “Democracia, sistemas políticos y movimientos sociales en América Latina”. Se parte de dos estrategias de política exterior argentina respecto a las Islas Malvinas que han alternado inconsistentemente desde la vuelta a la democracia. La estrategia nacionalista se basa en relaciones bilaterales tensas con el Reino Unido, exclusión de los isleños del conflicto y reclamo en organismos internacionales. La estrategia liberal busca relaciones bilaterales amistosas, a través de la “política de seducción” y el “paraguas de soberanía”. Este estudio muestra que, en la política exterior argentina, para el caso de las Islas Malvinas, los factores de segunda imagen solo han influido en los medios utilizados para llevar a cabo la política, pero no en su orientación general. Por el contrario, los factores de primera imagen han sido determinantes en la estrategia utilizada. Por este motivo, los gobiernos del “Proceso”, Alfonsín, De la Rúa, Kirchner y Fernández han adoptado una estrategia nacionalista, mientras que los de Menem y Macri, han apuntado a la estrategia liberal.

Palabras clave: sistema de creencias, política exterior, Malvinas/Falklands

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales. Universidad de San Andrés (UdeSA), Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: ntarapow@udesa.edu.ar

Introducción

Cuando hablamos de la cuestión Malvinas como una “política de estado”, ¿de qué hablamos realmente? Desde 1833, ocupación británica de las Islas Malvinas, existió una disputa bilateral pacífica, reconocida por la ONU, interrumpida una sola vez por la guerra en 1982. Esta es una cuestión con gran importancia en la política exterior de todos los gobiernos argentinos, más allá de las banderas políticas, pero hubo diversos caminos tomados. La variedad de medidas, incluyendo la Guerra, la política de seducción, el reclamo en organismos multilaterales, dificultan la definición de una “política de estado”.

Todo esto puede llevar a preguntarnos sobre las causas de por qué se elige una determinada política exterior en cada momento. Considerando todo esto, podemos preguntarnos: ¿cuáles fueron las medidas de política exterior respecto a las Islas Malvinas tomadas por los distintos gobiernos argentinos entre 1976 y 2019 y por qué se tomaron estas medidas?

Diversos autores como Lasagna (1995, 1996), Russell, (1990) y Van Klaveren (1992) apuntan a los factores de segunda imagen como el principal determinante de la política exterior en América Latina. Es decir, sería una intuición avalada por la literatura decir que los cambios en el régimen político argentino podrían dar lugar a cambios en la política exterior respecto a las Islas Malvinas. La lógica detrás de esto es que cuanto más significativo sea el cambio en el régimen político, más necesidad de diferenciarse del régimen anterior tendría, y más libertad para establecer un cambio en la estrategia de política.

En este punto, se entiende al régimen político como “la forma de organización política” (Van Klaveren, 1992, p,179), y se supone que está formado por tres propiedades: en primer lugar, las ideologías, valores y creencias que sustentan el proyecto del régimen; en segundo lugar, las reglas de juego que regulan la vida política; y en tercer lugar, las estructuras de autoridad, que expresan la forma en que habrán de comportarse quienes ocupan cargos políticos. Entonces, se dará un cambio de régimen político cuando estas propiedades se vean alteradas. Consideramos que existen tres modalidades de cambio, a las cuales podemos llamar, de más leve a más significativa: cambio formal, cambio gradual y cambio radical/revolucionario. (Lasagna, 1995)

Por otro lado, se considera que el sistema de creencias de los líderes de Estado y el tipo régimen político influye en la política exterior. Se entiende que los cambios en política exterior suceden en un continuum, del cual se pueden identificar tres niveles, de más a menos intenso: reestructuración, reforma y ajuste (Lasagna, 1995). Particularmente, en la cuestión de las Islas Malvinas se suele considerar que hay dos corrientes principales que los gobiernos han elegido de forma intermitente (Merke, 2018), y que se diferencian en 5 aspectos principales. La corriente nacionalista/tradicionalista privilegia los foros internacionales como canal diplomático, mantiene relaciones confrontativas con el Reino Unido, evita negociar sobre cualquier cuestión que no incluya la soberanía, busca aumentar los costos de

ocupación de las islas, y no considera a los isleños como un actor en el conflicto. Por otro lado, la corriente liberal/ditellista privilegia el trato bilateral, busca relaciones amistosas con el Reino Unido, aplica el “paraguas de soberanía”, busca relaciones amistosas con los isleños y permite su participación en el conflicto (ver Cassese 2005; Corigliano, 2012; Gil y Aponte Tíno, 1999; Merke, 2018).

Sin pensarlo demasiado, ya podemos encontrar un contraejemplo a esta intuición: tanto antes como después de la transición democrática de 1982, la estrategia fue nacionalista, es decir, con una mentalidad territorialista y relaciones tensas con el Reino Unido. Entonces, podemos pensar en alguna explicación alternativa a este fenómeno.

Podríamos pensar que los cambios en el régimen político no alteran la orientación de la política exterior (entendida en términos de liberal o nacionalista), sino los medios a utilizar en la implementación de esta política. Considerando que hay dos tipos de medios, el uso de la fuerza y medidas diplomáticas pacíficas, se esperaría que un cambio radical en el régimen político, es decir, una transición de la democracia a la dictadura o viceversa, tenga como consecuencia un cambio en los medios a utilizar.

Entonces, la orientación de la política exterior podría verse influida por otro factor. Existe una corriente del análisis de la política exterior que apunta al sistema de creencias individual como un determinante con gran relevancia. Se entiende que las creencias funcionan como un lente a través del cual cada individuo mira la realidad, y a partir de lo que observa decide la mejor manera para actuar. Podemos pensar, para este caso, que las creencias individuales de los líderes del Estado Argentino (y otros actores cercanos a su entorno e influyentes en la política exterior, como los cancilleres) podrían definir la orientación de la estrategia de política exterior hacia las Islas Malvinas. Se considera que características como el apego a la Patagonia, o visiones territorialistas o éticas de la política, llevarán a un tipo de estrategia nacionalista, y la cercanía al Reino Unido o visiones de la política exterior con fines económicos lleven a un tipo de estrategia liberal.

1. El “Proceso de Reorganización Nacional”

Empezamos el análisis con el “Proceso de reorganización nacional”, que tuvo su origen en el golpe militar de 1976. Este fue un régimen dictatorial dividido en 3 Juntas, caracterizado por fuertes violaciones a los derechos humanos, un plan económico que pareció funcionar en un principio, y luego llevó a un derrumbe económico y una pérdida de apoyo del pueblo, lo que se intentó revertir a través de una exacerbación del nacionalismo con la Guerra de Malvinas. (Gamba, 1987)

En cuanto al sistema de creencias del régimen militar en general, se puede destacar como aspectos principales la visión geopolítica territorialista, el anticomunismo, el nacionalismo, y el liberalismo económico (Russel, 1996)

Más particularmente, destacamos a los elementos que caracterizan las creencias los representantes de la última junta en cuanto a Malvinas. El general Galtieri afirmaba tener una posición de política exterior en contra de los grises defendiendo los intereses permanentes de la Nación. A su vez, en sus discursos ponía el énfasis en la idea de mantener la dignidad y el honor de la Nación, como algo que no se puede negociar ².

En cuanto a Jorge Isaac Anaya, cabeza de la Armada en la Tercera Junta, habría sido quien convenció a Galtieri de recuperar Malvinas. Desde que estudió en la Escuela de Guerra Naval Argentina, Anaya tenía el anhelo de reconquistar Malvinas. El almirante había estado como Agregado Naval en el Reino Unido, donde consolidó la idea de que, ante una recuperación argentina, Reino Unido no enviaría una fuerza militar hacia Malvinas (Bóveda, 2019; Yofre, 2011).

Entonces, ¿cómo fue su política exterior respecto a las Malvinas? El gobierno del “Proceso” eligió la estrategia nacionalista. Esta estrategia se basó en los siguientes puntos. En primer lugar, la priorización del canal bilateral para las negociaciones, luego de intentos fallidos de negociación en organismos multilaterales. De todos modos, cabe destacar que las relaciones con el Reino Unido fueron confrontativas. En segundo lugar, se puso énfasis en la cuestión de la soberanía en todas las negociaciones, sin embargo, estas no lograron acuerdos significativos, básicamente porque Reino Unido se enfocaba en negociar sobre cooperación económica y Argentina en la soberanía. En cuanto al lugar de los isleños en la cuestión, Argentina no aceptó la aplicación del principio de autodeterminación, rechazando la participación de los isleños en foros internacionales. Eventualmente, empezaron a surgir ciertas dificultades en la relación bilateral, que llevaron a un *arme* por parte de ambos países, y finalmente culminaron en la Guerra de Malvinas el 2 de abril de 1982. (Cisneros y Escude, 1998; Gamba, 1987; Lanús, 2016).

2. Gobierno de Raúl Alfonsín

Después de la Guerra de Malvinas, comenzó paulatinamente una transición democrática, pactando un llamado a elecciones, las que ganó Alfonsín en representación de la UCR. A pesar de que existieron ciertas amenazas a la democratización y limitaciones al gobierno, se puede hablar de una vuelta a un gobierno democrático (ver Garretón, 1993; Mazzei, 2011), lo que implica un cambio radical en el régimen político, de acuerdo con las clasificaciones de Lasagna (1995).

En cuanto al sistema de creencias de este gobierno, podemos afirmar que, en términos generales, fueron casi siempre contrarias a las del “Proceso” respecto a temas como los derechos humanos, valores democráticos y derecho internacional (Russel, 1996). Particularmente, sobre a las creencias de Raúl Alfonsín cabe resaltar como algunos de los aspectos más destacables son la negación al uso de la fuerza y la búsqueda de una política no utilitaria sino con fines éticos. Sobre la cuestión de las

² Archivo Histórico RTA (1982). [*Cadena nacional: discurso de Galtieri en Plaza de Mayo*]. Recuperado de <http://www.archivorta.com.ar/asset/cadena-nacional-discurso-de-galtieri-en-plaza-de-mayo/>

Malvinas, este presidente afirmaba a la soberanía como un objetivo indeclinable y no negociable, pero rechazando la fuerza como una posibilidad (Cisneros y Escudé, 1998). Su canciller, Dante Caputo, proponía buscar una situación de diálogo con el Reino Unido. En sus discursos, destaca la diferencia entre la lógica expansionista del Reino Unido, y la paz y racionalidad argentina.³

Entonces, la estrategia de política exterior elegida fue Nacionalista. Se priorizó la diplomacia multilateral como medio de reclamo para presionar al Reino Unido a negociar a través del apoyo en la ONU, OEA y MPNA. En estas instancias se buscó dejar en claro que no apoyaban la decisión de la guerra, y se intentó presionar al Reino Unido para negociar. Considerando lo anterior, la relación bilateral fue confrontativa: el gobierno de Alfonsín mantuvo trabas para declarar el cese de hostilidad y restaurar las relaciones comerciales regulares. Sobre los temas incluidos en la negociación la postura de Alfonsín era hablar sobre soberanía y después todo lo demás. Sin embargo, paulatinamente flexibilizó su postura y se empezaron a incluir negociaciones sobre otras temáticas, como recursos ictícolas, servicios aéreos, entre otros. De hecho, hacia fines del gobierno, se empezó a plantear el “paraguas de soberanía” que comenzó a ser aplicado por el próximo gobierno. En cuanto a la relación con los isleños, se puede mencionar que nunca se hizo referencia a ellos en foros multilaterales ni se intentó un acercamiento, en definitiva, nunca fueron considerados como un actor. La idea de este gobierno era que, a partir del aumento de los costos de ocupación, tanto los isleños como el Reino Unido reconsideren si vale la pena seguir ocupando las islas. En resumen, existió un cambio en aspectos parciales pero importantes de la política exterior, por lo que se pudo hablar de una reforma. (ver Cisneros y Escudé, 1998; Baisotti, 2017; Romero; 2019).

3. Gobierno de Carlos Menem

Carlos Saul Menem asumió como presidente en un contexto de grave crisis económica. El fracaso del modelo anterior dio margen al gobierno de Menem a establecer un paradigma neoliberal, con un Estado más ausente y una economía en manos del mercado. Su gobierno se caracterizó por un fuerte presidencialismo, evidenciado en parte por el gran uso de Decretos de Necesidad y Urgencia para gobernar (Garretón, 1993; Rubio y Goretti, 1996). Considerando esto, se podría afirmar que existió un cambio gradual en el régimen político.

En este contexto, resulta importante entender el sistema de creencias de los líderes de este gobierno. Algunos elementos centrales de las creencias de Carlos Menem son el interés nacional en términos de desarrollo económico y la idea de eliminar enfrentamientos con grandes potencias (Aradna, 2004; Raimundi, 2013). En cuanto a la cuestión de las Malvinas, Menem favoreció la idea de un dialogo abierto con el Reino Unido, y de incluir el dialogo con los isleños en la solución del conflicto (Romero, 2019). Su canciller Guido Di Tella había vivido en Gran Bretaña y mantenía

³ Discurso del Sr. Canciller Dante Caputo en el 41° Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/dante-caputo>

contactos con la academia británica lo que le permitía entender su idiosincrasia, por la que tenía un especial aprecio (Cassese, 2005). Él apuntaba a tener un dialogo constructivo con el Reino Unido y los isleños, y consideraba la idea de una solución intermedia entre ambos países ⁴

Por primera vez en la historia argentina se tomó una estrategia liberal. Esta se caracterizó, en primer lugar, por un acercamiento bilateral al Reino Unido. Es decir, se abandonó la presión en organismos multilaterales, manteniendo el reclamo solamente en el Comité de Descolonización. A partir de los Acuerdos de Madrid de octubre de 1989, se aplicó la fórmula del “paraguas de soberanía”. Argentina y Reino Unido podían negociar distintas cuestiones, como el uso de recursos de pesca y petróleo, sin que esto debilite o cambie sus reclamos de soberanía. (Cisneros y Escudé, 1998; Pflirter, 2016; Romero, 2019). Otro aspecto muy importante de esta política fue la famosa política de seducción de Di Tella. El Canciller condujo una serie de iniciativas con el fin de establecer una relación personal y directa con los isleños. Esto incluyó contactos por vía epistolar, telefónica o por la radio. Esta estrategia totalmente distinta implica una reestructuración en la estrategia de política exterior. De todos modos, estas medidas no tuvieron los resultados esperados, lo llevó a que, hacia fines de este gobierno hubo un cambio de estrategia: se empezaron a tomar medidas para aumentar los costos de ocupación (Cassese, 2005).

4. Gobierno de Fernando de la Rúa

El próximo gobierno por analizar es el de Fernando de la Rúa. Para este momento, habían cambiado ciertos aspectos de las reglas de juego político. Por un lado, el bipartidismo fue reemplazado por un multipartidismo con posición dominante del PJ. Por otro lado, la situación del gobierno, que era de coalición y dividido, le daba muy poco margen de maniobra (Mustapic, 2005). No obstante, la realidad es que se mantuvieron en términos generales las condiciones de la Constitución del 94, por lo que podemos hablar de un cambio formal en el régimen.

De manera general, se puede destacar algunas creencias y objetivos que guiaron al gobierno de De La Rúa. Se vio a la política exterior como medio para contribuir al desarrollo económico del país. A su vez, se buscó apoyo en el sector regional, en especial Mercosur (Diamint, 2003). Más particularmente, para el caso Malvinas, De la Rúa se basó en las siguientes ideas: los organismos multilaterales (en particular la ONU) como autoridad en este tipo de conflictos y la idea de argentina como un país pacífico, que busca solucionar este conflicto a través del diálogo ⁵. Su canciller Adalberto Rodríguez Giavarini se caracterizó por una postura de no llevarle la contra a las grandes potencias para evitar perjuicios económicos. A su vez, él mantuvo una idea

⁴ Di Tella: en un año habrá una solución para Malvinas. (8 de mayo de 1997). *La Nación. Política*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/di-tella-en-un-ano-habra-una-solucion-para-malvinas-nid68503>

⁵ Discurso de asunción de presidente Fernando de la Rúa (1999). Recuperado el 21 de marzo de <https://www.educ.ar/recursos/129109/discurso-de-asuncion-de-presidente-fernando-de-la-rua-1999>

de convivencia con el Reino Unido y los isleños, de colaborar con los primeros y de respetar los intereses de los últimos (Rodríguez Giavarini, 2000; Romero, 2019).

Entonces, la política exterior elegida fue nacionalista. Argentina volvió a priorizar el canal diplomático multilateral, buscando apoyo en la ONU, OEA y diversos foros regionales (Barrios y Lavallén Ranea, 2016). Se buscó dejar de lado la hostilidad y mantener relaciones cooperativas con el Reino Unido, basándose en valores e intereses compartidos en cuestiones políticas y económicas (Rodríguez Giavarini, 2000). Por otro lado, se levantó la fórmula del “paraguas de soberanía”. Se procuraron las negociaciones sobre soberanía, y se tomó una posición más firme respecto a los acuerdos por recursos petroleros y pesqueros (Bologna, 2001). Finalmente, se abandonó la “política de seducción”, manteniendo una relación con los isleños que no fue ni hostil ni amistosa. No dejaron participar a los isleños en foros internacionales. Pero a su vez, no se tomaron medidas concretas para aumentar los costos de ocupación (Romero, 2019). La realidad es que fue un período caracterizado por la ausencia de definiciones e inercia. Entonces, como no se tomaron cambios muy abismales en estas medidas, clasificamos a este cambio como una reforma en política exterior.

5. Gobierno de Néstor Kirchner

Néstor Kirchner fue electo presidente con un pronóstico de baja legitimidad política. No obstante, llevó a cabo fuertes modificaciones en las estructuras de autoridad. Por un lado, se abandonó el modelo neoliberal, otorgando al Estado el rol regulador del mercado y quitándole poder a las grandes corporaciones. Por otro lado, se llevaron a cabo cambios en la cúpula de las Fuerzas Armadas y la Policía Federal y de la provincia de Buenos Aires y se enjuició a los miembros de la Corte Suprema acusados de corrupción (Cheresky, 2004; Diamint, 2003). Al haber importantes cambios en las estructuras políticas, hablamos de un cambio de régimen gradual.

En cuanto al sistema de creencias de este régimen, se pueden resaltar ciertos elementos principales, como la necesidad de diferenciarse del gobierno de Menem, y una búsqueda de una relación con el mundo que implicaba un margen de “dignidad” con EEUU y un fortalecimiento de las relaciones regionales, con especial énfasis en organismos como el Mercosur (Aranda, 2004; Diamint, 2003). En particular sobre la cuestión de las Malvinas, destacamos las visiones del presidente y el canciller. Kirchner veía a Malvinas como una causa nacional irrenunciable, y esto está muy anclado a su propia identidad santacrucesense⁶. A su vez, se mostró a favor de la idea de recuperar las Malvinas con dialogo, pero sin perder la dignidad, afirmando que las medidas del gobierno de Menem implicaron “ponerse de rodillas”⁷. Su canciller, Jorge Taiana, entendía que los acuerdos firmados en el gobierno de Menem eran una etapa

⁶ Los Kirchner y las Malvinas. (17 de febrero de 2010). *La Nación: Política*. Recuperado el 27 de diciembre de <https://www.lanacion.com.ar/politica/los-kirchner-y-las-malvinas-nid1234282>

⁷ Homenaje de Néstor a los caídos en Malvinas, 2004. Recuperado de <https://www.cfkargentina.com/homenaje-de-nestor-a-los-caidos-en-malvinas-2004/>

para generar un clima favorable y luego poder negociar. También afirma, con desaprobación, que el Reino Unido realiza actos unilaterales violando la soberanía argentina⁸.

De acuerdo con estas creencias, este gobierno fue mucho más firme en la posición nacionalista que el gobierno anterior. Su estrategia de política exterior se caracterizó por la priorización del canal diplomático multilateral, apostando por una participación activa de la cuestión en todos los organismos o foros multilaterales en los que Argentina tenía presencia. En cuanto a las relaciones bilaterales, se mantuvo una relación confrontativa con el Reino Unido, con tensiones relacionadas a la militarización británica de las islas y los desacuerdos por los recursos de las islas (Barrios y Lavallén Ranea, 2016; Romero, 2019). Cabe destacar que este gobierno cerró definitivamente la fórmula del paraguas, con el fin de abrir negociaciones sobre la soberanía. En esta línea hubo un endurecimiento en la defensa de los recursos en la zona en disputa (Colalongo y Ecker, 2014). Por otro lado, las relaciones con los isleños fueron tensas, y se tomaron medidas dirigidas a aumentar de costos de ocupación de las islas, como prohibir actividades de empresas petroleras británicas y establecer una política de vuelos más exigente. A su vez, el gobierno buscó dejar en claro que no considerarían a los isleños como un actor en la disputa, consiguiendo que el Comité de Descolonización dejara afuera el derecho de autodeterminación de los isleños (Barrios y Lavallén Ranea, 2016; Romero, 2019). Para resumir, a pesar de que al igual que el gobierno anterior la estrategia fue nacionalista, se profundizó el distanciamiento de la estrategia de Menem, por lo que hablamos de una reforma en política exterior.

6. Gobierno de Cristina Fernández

El gobierno de Cristina Fernández tuvo dos períodos presidenciales, y continuidad con la presidencia anterior, lo que permitió la planificación de medidas a un mediano plazo. Su gobierno contó con un gran apoyo popular debido a su avanzado sistema de políticas sociales y derechos civiles, y continuó con las modificaciones a las estructuras de autoridad que había llevado a cabo Néstor Kirchner (Corigliano, 2011; Pérez Liñán, 2013). De acuerdo con esto, podemos hablar de una continuidad en el régimen político.

El sistema de creencias de este gobierno se caracterizó por ciertos elementos principales como las críticas al neoliberalismo y la defensa de los derechos humanos. Además, contaba con una visión del sistema internacional que promueve un modelo orientado a lo regional con un alejamiento de las potencias occidentales (Corigliano, 2011, 2018). Para el caso Malvinas particularmente, destacamos ciertos elementos de las creencias de Cristina Fernández. En primer lugar, la idea de Malvinas como una política de Estado, la cual debe ser continuada en una misma línea en lugar de generar

⁸ Discurso del Sr. Canciller Jorge Enrique Taiana, XXVI Asamblea General Ordinaria de la OEA. Recuperado de <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/jorge-enrique-taiana-25>

rupturas a través de estrategias no convencionales⁹. A su vez, su canciller Héctor Timerman criticaba la aplicabilidad del principio de autodeterminación, y afirmaba que Reino Unido actuaba en contra de la ONU, al pretender transformar a su población trasplantada en víctima¹⁰.

Entonces, el gobierno de Cristina Fernández, igual que el de Néstor Kirchner, tomó una estrategia nacionalista. Se priorizó como medio de reclamo el canal multilateral, en la ONU y organismos regionales, donde argumentó que el motor que guiaba la presencia del Reino Unido en las Islas Malvinas no era la defensa de principio de autodeterminación de los isleños, sino la riqueza que podían obtener de los recursos de la zona en disputa (Romero, 2019). La relación bilateral fue confrontativa. El gobierno argentino puso a la soberanía como tema “infaltable” en las negociaciones, lo que generó tensiones en la bilateralidad. Además, se tomaron medidas destinadas a frenar al Reino Unido y los habitantes de las Malvinas en la explotación de los recursos, es decir, no se permitieron avances del Reino Unido en cuestiones de recursos ictícolas e hidrocarbúricos (Ariza Muñoz, 2013; Gómez, 2010). Se mantuvo la posición del gobierno anterior de negarse a considerar a los isleños como un actor en la disputa. En este punto, también se buscó aumentar los costos de ocupación de las islas a través de las medidas de recursos mencionadas anteriormente (Corigliano, 2012, Romero, 2019). Así, podemos hablar de una continuidad y profundización de la política exterior. Se trata del gobierno que aplicó con más contundencia la estrategia nacionalista.

7. Gobierno de Mauricio Macri

En 2015, Mauricio Macri fue electo presidente, como representante de la alianza Cambiemos, creada como oposición al modelo kirchnerista. Cabe destacar que se trata del primer presidente ni radical ni peronista de la historia democrática argentina. El gobierno intentó quitar intervenciones del Estado en el mercado, volviendo a otorgar a este último el poder sobre la economía. En un escenario de peronismo dividido, las intensas movilizaciones sociales y los sindicatos fueron el principal freno a este modelo económico (Míguez, 2017; Natanson, 2018). En este sentido, podemos hablar de un cambio de régimen político gradual.

Destacamos algunos elementos del sistema de creencias de este gobierno: la concepción de la política exterior como económica y comercial por excelencia, y la búsqueda de acuerdos comerciales con las grandes naciones (Corigliano, 2018).

⁹ Palabras de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en el acto central del día del Veterano y de los Caídos en la guerra de Malvinas, en Ushuaia, provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/28517-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion-cristina-fernandez-de-kirchner-en-el-acto-central-del-dia-del-veterano-y-de-los-caidos-en-la-guerra-de-malvinas-en-ushuaia-provincia-de-tierra-del-fuego-antartida-e-islas-del-atlantico-sur>

¹⁰ Cuestión Malvinas: Discurso completo del Canciller Timerman en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas (ONU). Recuperado de <https://cancilleria.gob.ar/es/cuestion-malvinas-discurso-completo-del-canciller-timerman-en-el-comite-de-%20descolonizacion-de-las>

Particularmente para el tema de las Malvinas resulta pertinente analizar las creencias del presidente y los dos cancilleres. En primer lugar, Macri consideraba que esta cuestión no debía tener tanta trascendencia en la agenda, debido a los perjuicios que consideraba que generaba para el país. En este sentido, hacía foco en que no quiere que el reclamo por las islas interfiera con la relación con otros países del mundo (Corigliano, 2018; Romero, 2019). Sus cancilleres, Susana Malcorra y Jorge Faurie apuntaron a buscar negociaciones que no eviten que ambos países puedan cooperar en otras cuestiones¹¹. También se opusieron a la aplicación del principio de autodeterminación de los isleños¹².

Entonces, el gobierno de Macri retomó la estrategia liberal. Durante este gobierno, se usaron con poca frecuencia los canales multilaterales, y se priorizó el canal bilateral para negociar. La idea era mantener una relación amistosa con Reino Unido y enfocarse en dialogar sobre cuestiones que consideraba prioritarias como el comercio y la inversión (Mántaras, 2019; Mastropierro y Argemi, 2016; Romero, 2019). De cierta forma, se volvió a aplicar la fórmula del “paraguas de soberanía”. Esto se ve reflejado en el Comunicado Foradori-Duncan, donde se contempló la eliminación de medidas restrictivas en cuanto al petróleo, gas y pesca en Malvinas, y cuestiones referidas a la navegación, comercio y vuelos (Corigliano, 2018; Mántaras, 2019). En lo que respecta a la relación con los isleños, la gestión de Macri no necesariamente retomará la política de Di Tella de seducción, pero sí descartará las estrategias dirigidas a aumentar los costos de ocupación de las Islas. De todos modos, no se los consideró un tercer actor en la disputa (Romero, 2019). El cambio drástico de estrategia respecto al gobierno anterior, indica que se trata de una reestructuración en política exterior. En los últimos años del gobierno de Macri, aumentó la presencia de la cuestión en organismos internacionales, se retomó la cuestión de soberanía en los discursos del presidente, y se tomó una posición más firme en cuestiones de recursos (Arnaud, 2019).

Conclusiones

A modo de resumen, podemos afirmar que, de los seis gobiernos democráticos analizados, cuatro utilizaron la estrategia nacionalista, mientras que dos optaron por la liberal. Incluso dentro de cada tipo de estrategia hubo variaciones y matices notorios. Se puede destacar que Cristina Fernández tuvo el mandato en el cual se utilizó con más intensidad la estrategia nacionalista, y la estrategia liberal tuvo su mayor expresión en el gobierno de Carlos Menem. Cabe destacar que los casos más extremos

¹¹ Malvinas: Faurie dijo en la ONU que “la recuperación plena de nuestra soberanía es un objetivo permanente e irrenunciable”. (25 de junio de 2019). *Cancillería. Noticias*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/malvinas-faurie-dijo-en-la-onu-que-la-recuperacion-plena-d-e-nuestra-soberania-es>

¹² Canciller Susana Malcorra en la ONU, Nueva York. Discurso ante el Comité Especial Encargado de Examinar la Situación con Respecto a la Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales. Recuperado de <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/susana-malcorra>

también son consecuencia de un sistema de creencias que busca distanciarse de un gobierno anterior que ha tomado estrategias distintas.

Respecto a la influencia del régimen político en la política exterior, cabe notar que en la mayoría de los casos las modificaciones en la política exterior más fuertes no coinciden con un cambio en el régimen político de la misma magnitud. En caso de que esto fuera cierto, lo que veríamos sería que los cambios radicales en el régimen coinciden con una reestructuración de política exterior, los cambios graduales coincidan con una reforma, y los cambios formales con un ajuste. Dado que este no ha sido el caso, se puede afirmar que no existe, de ninguna manera, una relación lineal entre estas dos variables.

En cuanto al peso del régimen político en los medios utilizados para la implementación de la estrategia, de los gobiernos analizados, el único que utilizó la fuerza militar como un medio de implementación de la política fue el régimen del “Proceso”, que a su vez se trata del único gobierno no democrático. Los presidentes posteriores utilizaron en su totalidad, solamente las negociaciones diplomáticas para llevar a cabo su estrategia de política exterior. Entonces, parece que la variable independiente, cambio de tipo de régimen político, está más cercanamente relacionada a los medios utilizados para la implementación de la política exterior, que a la orientación de ella. En este punto, cabe destacar la comparación con las medidas que históricamente tomó Argentina en esta cuestión. Desde la ocupación británica de las Islas 1833 hasta 1976 existieron otros regímenes dictatoriales en Argentina, que acudieron al canal multilateral para realizar reclamos y mantuvieron una actitud relativamente tensa, pero ninguno de ellos utilizó la fuerza para reclamar sobre Malvinas. El análisis de esto excede los alcances de esta investigación

La relación entre los sistemas de creencias de los líderes y la estrategia de política exterior elegida parecería verse con más claridad. Para todos los gobiernos, se describieron los sistemas de creencias y características personales, y se estableció una relación entre ellos y su estrategia de política exterior. Aquellos que tuvieron un sistema de creencia con elementos como apego personal a la Patagonia e identificación de la nacionalidad con un modelo territorialista, una mirada que considera de manera ética y casi como un dogma que las Malvinas nos pertenecen, y una necesidad de distanciamiento a las ideas neoliberales, llevaron a plantear una estrategia nacionalista. Mientras que los elementos del sistema de creencias que permitieron una estrategia liberal estaban relacionadas a un modelo más bien neoliberalista y de acercamiento e identificación personal con las grandes potencias. En todos los casos se observa una influencia de las creencias en la estrategia elegida, que ha podido plasmarse en acciones concretas con mayor o menor intensidad de acuerdo con las oportunidades y constreñimientos del régimen político.

Referencias bibliográficas

- Aranda, R. A. (2004). La política exterior Argentina: De Menem a Kirchner. *Relaciones Internacionales*, 13(27).
- Ariza Muñoz, D. P. (2013). *Análisis del conflicto de las Malvinas a la luz de la descolonización y el principio de determinación de los pueblos Periodo 1982 - 2012* (Tesis). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia.
- Arnaud, V. G. (2019). Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, ¿Qué hacer?. *Boletín del Centro Naval*, 850, pp. 25-33.
- Baisotti, P. (2017). Diplomacias y soberanía. Argentina y Gran Bretaña (1982-1989). *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea*, (29, 1).
- Barrios, M. A. & Lavallén Ranea, F. (2016). Política y diplomacia en la disputa de soberanía del Atlántico Sur. 2000-2015. En J. A. Lanús (Ed.), *Repensando Malvinas: una causa nacional*. (pp. 297-339). Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Bologna, A. B. (2001). Malvinas: el final de la política de seducción. En A. B. Bologna (Ed.) *La Política Exterior Argentina 1998-2001. El Cambio De Gobierno ¿Impacto O Irrelevancia?* (pp. 111-144). Rosario, Argentina: CERIR.
- Bóveda, Jorge R. (2019). “Una fractura cultural: La Guerra de Malvinas”. *Boletín del Centro Naval CXXXVII* (851). ISSN 0009-0123.
- Cassese, N. (2005). ¿Seduciendo lo imposible? La estrategia argentina sobre Malvinas. *Agenda Internacional*, 3, 82-98.
- Cheresky, I. (2004). Argentina. Cambio de rumbo y recomposición política. *Revista Nueva Sociedad*, 193, 4-16.
- Cisneros, A. & Escudé, C. (1998). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina* (No. 327 (82) (091)). Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE) Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Recuperado de <http://www.argentina-ree.com/historia.htm>
- Colalongo, R., & Ecker, G. (2014). Hacia un replanteo estratégico de la política exterior argentina en torno a las islas del Atlántico Sur en el siglo XXI. *OASIS: Observatorio De Análisis De Los Sistemas Internacionales*, (20), pp. 113-136
- Corigliano, F. (2011). La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI. *Mural Internacional*, 2(1), 22-27.
- Corigliano, F. (2012). Malvinas: actores e intereses en juego. *Criterio*, N°2381. Recuperado de: http://www.revistacriterio.com.ar/bloginst_new/2012/05/01/malvinas-actores-e

-intereses-en- juego/

- Corigliano, F. (2018). Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato. *Perspectivas*, 3(5), 62-97.
- Diamint, R. (2003). Diez años de política exterior argentina: de Menem a Kirchner. *Colombia Internacional*, (56-57), 12-27.
- Gamba, V. (1987). *The Falklands/Malvinas war: a model for North-South crisis prevention*. Allen & Unwin.
- Garretón, M. A. (1993). Los partidos y la transformación política de América Latina. Santiago, CLACSO y FLACSO-Chile.
- Gil, S., & Aponte Tinao, S. (1999). *Las Islas Malvinas y la política exterior argentina durante los '90s: acerca de su fundamento teórico y de la concepción de una política de Estado*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. DTI n°: 1, 1-33
- Gómez, F. M. (2010). *Cinco presidentes, tres dimensiones, quince años de Política exterior hacia la Cuestión Malvinas*. Trabajo presentado en el V Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata, Argentina.
- Lanús, J. A. (2016). Malvinas a partir de la Segunda Guerra Mundial. 1945-1982. En J. A. Lanús (Ed.), *Repensando Malvinas: una causa nacional*. (pp. 23-82). Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, N° 111, Año XXVIII, Santiago, Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, pp.387-409.
- Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *CIDOB d'afers internacionals*, 45-64.
- Mántaras, M. (2019). La fórmula del paraguas de soberanía hacia la cuestión Malvinas: ¿aplicable a la Política Exterior de Macri? *Relaciones Internacionales*, 28(56), 217-231.
- Mastropierro, O. & Argemi, D. (2016). El gobierno de Mauricio Macri y la cuestión de las Malvinas. *VIII Congreso de Relaciones Internacionales* (La Plata, 2016).
- Mazzei, D. (2011). Reflexiones sobre la transición democrática argentina. *Pol His*, 4(7), 8-15.
- Merke, F. (2018). The Malvinas conundrum. *British Politics Review*. 15(1), pp.14-15.
- Míguez, M. C. (2017). La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. *Estado y Políticas Públicas*, 5(8), 103-119.
- Mustapic, A. M. (2005). Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo Económico*, 263-280.

- Natanson, J. (2018). Mauricio Macri en su ratonera: el fin de la utopía gradualista. *Nueva Sociedad*, (276), 24-33.
- Pérez Liñán, A. (2013). Liderazgo presidencial y ciclos de poder en la Argentina democrática. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 7(2), 389-399.
- Pfirter, R. (2016). Política de reconciliación. 1989-1999. En J. A. Lanús (Ed.), *Repensando Malvinas: una causa nacional*. (pp. 243-296). Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Raimundi, C. (2013). Treinta años de política exterior argentina. *Voces en el Fénix*, 31, pp.88-97. Recuperado de: <http://www.youblisher.com/p/773837-Voces-en-el-Fenix-No-31-Suenos-de-libertad/>
- Rodríguez Giavarini, A. (2000). Política exterior Argentina. *Ponencias Vol. 5, no. 8/11 (2000 dic.)*, p. 181-194.
- Romero, A. M. (2019). *Herramientas para la política exterior argentina: Malvinas, la solución a la controversia*. Manuscrito no publicado.
- Rubio, D. F., & Goretti, M. (1996). Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994). *Desarrollo Económico*, pp. 443-474.
- Russell, R. (1990) Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas, en Russell, R. (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, GEL, pp. 255-274
- Russell, R. (1996). *Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976-1989*. FLACSO, Buenos Aires.
- Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar, *Estudios Internacionales*, N° 98, Santiago de Chile, pp. 169-216
- Yofre, Juan B. (2011). *1982: Los Documentos Secretos de la Guerra de Malvinas/Falklands y El Derrumbe del Proceso* (2.ª edición). Buenos Aires: Sudamericana. ISBN 978-950-07-366

Actores privados y salud global en el sistema de cooperación internacional: un vínculo reforzado en el marco de la pandemia de COVID-19

Private actors and global health in the international cooperation system: a strengthened link in the COVID-19 pandemic context

Camila Abbondanzieri¹

Resumen

La pandemia de COVID-19 implicó el cuestionamiento de las bases sobre las que se cimienta el sistema de cooperación internacional. La crisis del multilateralismo, expresada en la dependencia de la Organización Mundial de la Salud de las contribuciones de donantes privados, abre una serie de interrogantes con respecto al devenir de las prácticas vinculadas a la cooperación internacional. En ese sentido, cobra relevancia el estudio de los actores privados en tanto su participación internacional los posiciona como agentes de peso para la determinación de la agenda global. En particular, se aborda el vínculo entre las fundaciones filantrópicas y las cuestiones de salud global para dar cuenta, a través del relevo de casos concretos, de un período de transición en el abordaje de la cooperación internacional.

Abstract

The COVID-19 pandemic implied the questioning of the bases on which the international cooperation system is built. The crisis of multilateralism, expressed in the dependence of the World Health Organization on the contributions of private donors, opens a series of debates regarding the future of the practices related to international cooperation. In this sense, the study of private actors becomes relevant as their international participation positions them as important agents for the determination of the global agenda. In particular, the link between philanthropic foundations and global health issues is addressed to account, through the relay of specific cases, of a transition period in the approach to international cooperation.

Palabras Clave

Actores privados – salud global – cooperación internacional – pandemia - fundaciones

Key Words

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina, Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR), candidata a Doctora en Relaciones Internacionales (UNR). Docente adscripta de Geografía I de la Licenciatura en Turismo (UNR) y Docente del Posgrado en Integración Regional y Cooperación Internacional de la Red Paraguaya de Cooperación Internacional (REPCI). cabbondanzieri@hotmail.com

Introducción

Sin lugar a dudas, la irrupción del brote de COVID-19 y la propagación de los contagios a escala global en un lapso muy acelerado de tiempo motivó el interés, tanto desde los ámbitos académicos y de investigación, como así también de los sectores públicos y privados, vinculados a procesos de toma de decisiones, por reflexionar acerca de las condiciones limitantes y favorecedoras de la cooperación internacional en cuestiones relativas a la salud global y, de manera complementaria, por repensar las dinámicas de vinculación internacional y, en términos generales, de los alcances de la gobernanza global que se expresan en la escena internacional. Es decir, la pandemia se transformó en una oportunidad para “develar condiciones estructurales, valores sociales, la cultura, los miedos individuales y colectivos y las tensiones políticas y económicas” (Belardo y Herrero, 2020:1).

La propia noción de pandemia trae aparejada la discusión acerca de las prácticas y flujos internacionales, en tanto este concepto implica *per se* la irrupción de una capacidad de contagio que traspasa las fronteras nacionales y que se extiende a todas las latitudes del mundo rápidamente (Moreno y Jiménez Gorgojo, 2019). Es decir, una de las principales lecciones que arrojó la irrupción a escala mundial de COVID-19 fue que la interconexión y los impactos de la globalización no pueden circunscribirse meramente a los flujos económicos, financieros, comerciales y a la movilidad internacional, sino que merece atención el carácter transfronterizo que adquieren los riesgos globales para el sistema internacional a partir, como en este caso, de la propagación masiva de enfermedades infecciosas y la dificultad por contener el despegue de los brotes en distintas partes del mundo de manera sincrónica y coordinada. En definitiva, la pandemia implicó repensar el alcance de la salud como un bien público global y la trascendencia que dicha temática adquiere en la agenda internacional (Brown y Susskind, 2020).

En esta sintonía, de la mano de propagación de COVID-19 a escala global en los primeros meses del año 2020, se incrementaron de manera exponencial los análisis de distintas disciplinas por intentar comprender la multiplicidad de vetas y aristas que adquirió la pandemia en una coyuntura crítica que se enmarca dentro de una crisis más integral de la globalización (Sanahuja, 2020). Estrictamente, para los estudios de la disciplina de las Relaciones Internacionales, y específicamente para el campo de investigación de la cooperación internacional, la pandemia suscitó el abordaje de una problemática global que se caracterizó por requerir una determinada coordinación de las acciones para tender a soluciones mancomunadas que integren los esfuerzos y acciones desplegados por una miríada de actores vinculados, de manera directa o indirecta, con las problemáticas de la salud global: públicos (estatales en todos sus niveles), privados (ONGs, fundaciones), mixtos y organismos internacionales y regionales (Alonso y Vilasanjuan, 2013).

Evidentemente, uno de los actores internacionales que acaparó la centralidad de la atención a lo largo de 2020 fue la Organización Mundial de la Salud (OMS) al presentarse como el organismo calificado por su legitimidad expresada en dos dimensiones: por una parte, por la vocación universal que profesa respecto a su membresía y, por otra, por la especialización y excelencia en cuanto a la temática abordada. No obstante, la OMS se transformó en un foco de críticas con el correr de los meses por las debilidades que demostró para poder proveer soluciones en tiempo real que contemplen la diversidad y multiplicidad de retos y desafíos como consecuencia de la propagación de COVID-19. Sin pretensiones de profundizar el análisis de estas críticas que exceden el objetivo del presente artículo, es preciso remarcar una situación problemática, esto es, la dependencia financiera de la OMS con respecto a la contribución de sus donantes como limitantes operativos y prácticos para el ejercicio de sus funciones contribuyendo a la poca “previsibilidad de sus operaciones” (Belardo y Herrero, 2020:3). Efectivamente, más del 73% del financiamiento de la OMS depende de los fondos provistos por donantes voluntarios públicos y privados (Belardo y Herrero, 2020; Morasso, 2020; Obregón, 2020; Gordon y Susskind, 2020), entre el que se destaca por la cantidad del monto aportado, la Fundación Bill & Melinda Gates que se posiciona como el segundo contribuyente (13,5%), solamente después de Estados Unidos (14,7%).

En base a la problemática inicial previamente esbozada, el objetivo de presente artículo consiste en analizar el rol de actores privados en las dinámicas del sistema de cooperación internacional a fin de comprender, específicamente, el papel desempeñado en las cuestiones vinculadas a las problemáticas de salud global que fueron amplificadas en el marco de la pandemia de COVID-19. Para poder lograrlo, de manera inicial, se comparte una serie de consideraciones metodológicos y conceptuales para orientar la investigación.

En primer lugar, es preciso remarcar que el concepto de actores privados involucra un conglomerado de opciones que abarcan desde organizaciones no gubernamentales hasta fundaciones. La referencia a los actores privados a lo largo del artículo se fundamenta en la inclusión de distintos ejemplos, casos y experiencias prácticas que se aglutinan bajo esta categorización para poder trazar las similitudes y tendencias existentes en este tipo de agentes del sistema internacional. Por definición, los actores privados son aquellos que no forman parte de la esfera pública. Además, cabe precisar que pueden contar con distintos alcances geográficos: subnacionales, nacionales, regionales e internacionales.

En segundo lugar, se puntualiza que, a lo largo del artículo, dentro del vasto conjunto de actores privados, se priorizará el abordaje de las fundaciones filantrópicas. Siguiendo a Rey García y Puig Raposo (2013), si bien no existe una definición abarcativa y consensuada acerca del concepto, para los fines prácticos de este artículo se propone trabajar con la propuesta de actores filantrópicos elaborada por la OCDE en virtud de la cual se expresa que son “entidades independientes, no estatales que asocian recursos privados y los despliegan a través de financiamiento o ejecutando programas propios para promover el progreso social, cultural, económico, ambiental, científico, de otro tipo de bienes públicos a

nivel local, regional y/o internacional bajo un estatus legal definido (OCDE, 2014:2).

La justificación del abordaje de los actores privados en un sentido amplio y de las fundaciones desde una visión más puntual en el sistema de cooperación internacional, se fundamenta por la relevancia que esta clase de actores adquirieron progresivamente como protagonistas en la escena internacional. De acuerdo con Youde (2019), el papel de la filantropía, y de su institucionalización en diferentes fundaciones, es un reflejo de los cambios en la configuración internacional de las Relaciones Internacionales y de la cooperación internacional, en especial.

El artículo cuenta con cuatro apartados: en el primero, se analizará la noción de sistema internacional para describir la trayectoria y rol de los actores privados en la escena internacional: en el segundo, se abordarán la vinculación entre actores privados, especialmente, las fundaciones, con las problemáticas de salud global destacando el reforzamiento de esta relación en el contexto de la pandemia de COVID-19; en cuarto lugar, se puntualizará la trayectoria de la Fundación Bill & Melinda Gates para dar cuenta de un ejemplo concreto del accionar de los actores bajo análisis; y, en el último, se expondrán brevemente una serie de reflexiones finales.

Metodológicamente, se recurrió a una estrategia cualitativa a partir del análisis documental y de la revisión bibliográfica de fuentes secundarias y periodísticas. Por otra parte, se realizó un relevamiento cualitativo de datos cuantitativos provistos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y por Candid² que se encuentran disponibles en línea.

I. Los actores privados en el sistema de cooperación internacional

Desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, contar con herramientas conceptuales concretas se torna sumamente relevante en términos analíticos y prácticos para el abordaje de procesos multidimensionales que involucran la participación de un vasto conjunto de actores internacionales enmarcados en una determinada estructura de poder global en la que se generan dinámicas complejas. En este sentido, ante las dificultades operativas que supone aprehender de manera integral la totalidad de las diversas expresiones, modalidades y casos que se enmarcan en las prácticas de cooperación internacional, es preciso recurrir a instrumentos analíticos que permitan generar una aproximación certera a las diversas expresiones del fenómeno internacional y que permitan la construcción de conocimiento teórico y empírico.

Una de las herramientas propias del campo de estudios de las Relaciones Internacionales es el concepto de sistema internacional (Sanahuja, 2001; Ayllón, 2007; Boni Aristizábal, 2010), definido como “el conjunto de interacciones entre los diferentes actores internacionales” (Ayllón, 2007:26). De acuerdo con los

² Candid es una ONG dedicada a actividades filantrópicas. De acuerdo con la descripción institucional, “lleva a cabo programas de investigación, educación y capacitación diseñados para impulsar la filantropía en todos los niveles. Administra la más completa base de datos de instituciones filantrópicas de los Estados Unidos y los fondos que otorgan un conjunto de actores”.

autores citados, este recurso analítico propio de las Relaciones Internacionales presenta una serie de ventajas operativas y referidas a la metodología de investigación. En primer lugar, permite superar visiones acotadas y restringidas de la cooperación internacional como un mero instrumento al servicio de las políticas exteriores de los Estados. Por el contrario, la noción de sistema internacional, desde una perspectiva amplia, posibilita acaparar una multiplicidad de componentes vinculados, por ejemplo, a los actores (ya sean públicos de esferas nacionales, subnacionales y supranacionales; privados, como fundaciones, ONG o diversas agrupaciones de la sociedad civil; organismos internacionales, etc.), a los procesos (referidos fundamentalmente a las diversas prácticas asociadas a interacciones conflictivas o cooperativas), a la estructura internacional (por ejemplo, desde la bipolaridad en la que se cimentó el sistema internacional de cooperación internacional al desarrollo desde mediados de la década del cincuenta hasta configuraciones multipolares a partir de la década del noventa), a las diversas modalidades (abarcando, por ejemplo, la ayuda oficial al desarrollo, la cooperación sur-sur, la cooperación descentralizada y los instrumentos que son asociados a cada uno de estos tipos). Por otra parte, el sistema internacional como concepto propio de las Relaciones Internacionales representa una oportunidad para generar contribuciones teóricas implementando el bagaje analítico propio de la disciplina, coadyuvando, de esta manera, a la construcción de conocimiento de relevancia para el abordaje de los asuntos internacionales.

En lo que respecta a la caracterización del sistema internacional de cooperación internacional, existe una suerte de consenso entre diversos autores de la disciplina de las Relaciones Internacionales (Ayllón, 2007; Malacalza y Hirst, 2020; Prado Lallande, 2018; Alonso, 2015; Hirst y Antonini, 2009) acerca de un conjunto de rasgos definitorios que fueron acentuándose de manera progresiva. Sintéticamente, entre las cualidades pueden mencionarse:

- 1) Discrecionalidad: alude al hecho de que no existan incentivos para cooperar. En todo caso, la decisión de hacerlo depende de las voluntades de los actores y no existe una penalización en caso de su inacción.
- 2) Pluralidad: con respecto a la cobertura temática, a la participación de los actores, a las prácticas y modalidades desplegadas.
- 3) Especialización: relativa al tratamiento de las diversas problemáticas y temáticas. Es decir, es posible identificar una variedad especializada de actores, instrumentos y modalidades para el abordaje de asuntos internacionales determinados.
- 4) Descentralización: referida a la inexistencia de un centro o de una jerarquía que aglutine la diversidad de las prácticas, es decir, pone de manifiesto la atomización de instancias.
- 5) Carácter histórico: como reflejo de una determinada configuración espacio-temporal que evidencia una específica estructuración del poder internacional. En base a este rasgo, es posible advertir que el sistema internacional es fundamentalmente cambiante y que está sujeto a las transformaciones globales. En ese sentido, cabe precisar que, en virtud de este carácter, no sólo los conceptos, sino también las metodologías, los

objetivos y la instrumentación de la cooperación internacional son cambiantes y provocan implicancias prácticas en la gestión de los proyectos internacionales.

- 6) Fragmentación: síntesis del abordaje en conjunto de todos los rasgos mencionados. La dispersión temática, referida a los actores y a las modalidades es la nota distintiva que se profundizó a lo largo de las últimas décadas.

Potencialmente, cada uno de estos rasgos es pasible de representar un desafío que afecta al sistema internacional de la cooperación internacional tanto en la dimensión de la eficacia, como en la del financiamiento, de la consistencia y de la transparencia. Es decir, la acentuación de los caracteres previamente enumerados está asociada con problemáticas relativas, por ejemplo, a la volatilidad de los recursos, a la dispersión y superposición de iniciativas, a la multiplicidad de procedimientos y actores.

En base a dicho análisis, es posible identificar la intensidad de los cambios y transformaciones globales que repercutieron en la configuración del sistema internacional de cooperación internacional y de los componentes que lo integran a lo largo de las últimas décadas. Es decir, si se considera específicamente la gravitación de los diversos actores en el sistema internacional de manera histórica, se pone de manifiesto cómo, progresivamente, se expresaron los rasgos y las tendencias vinculadas a su pluralidad, especialización y descentralización.

Tal como refiere García Roselló (2016) sobre la literatura existente en las Relaciones Internacionales sobre el concepto de actor internacional, existen diversos modos para aproximarse desde la teoría a su definición. Una de las propuestas más contundentes es la de Barbé que expresa un actor internacional es “aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo o individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema internacional y que goza de cierta autonomía” (1995). Además, García Roselló (2016:9) destaca, siguiendo a Russell (2010), que todos los actores internacionales deben contar con los siguientes atributos para ser considerados como tales: cierto grado de autonomía; capacidad para movilizar recursos, conseguir objetivos y ejercer influencia; y, jerarquía de funciones que desempeñan.

Resulta pertinente destacar que, en los albores de la conformación del sistema internacional de la cooperación internacional, los actores Estatales en el nivel nacional desempeñaban un papel preponderante (Tassara, 2010). Si bien no puede desestimarse la participación de los organismos internacionales a partir de la cimentación en la escena internacional del sistema de Naciones Unidas y de las incipientes organizaciones de la sociedad civil y ONGs en la década de los cincuenta del siglo XX, la concentración por parte de los Estados de las iniciativas de cooperación internacional supone un rasgo significativo en el marco de una configuración bipolar del poder internacional.

A pesar de que posible identificar la participación de los actores privados en las dinámicas de la cooperación internacional en prácticamente todos los períodos

de la historia moderna, destacándose en los comienzos del siglo XX, por ejemplo, el caso paradigmático de las donaciones de Andrew Carnegie para la construcción del Palacio de Paz de la Haya³ en 1903, resulta necesario realizar una serie de precisiones conceptuales. En primer lugar, para abordar la participación de los actores privados, debe destacarse la preferencia por el despliegue de prácticas instrumentadas a partir de las donaciones asociadas a motivaciones filantrópicas con un significativo componente de prestigio internacional (Fisher, 1983; OCDE, 2004) relacionado con la atención y provisión de bienes que objetivamente se presentan como moralmente justos en el escenario internacional (como sucede y como será profundizado en la próxima sección al respecto de las cuestiones de salud global). En segundo lugar, cabe precisar que la sistematización, en la práctica, de esta modalidad de cooperación internacional que comenzó a institucionalizarse de manera exponencial en las figuras de las fundaciones, experimentó un despegue y una dinámica particular a partir de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas en el año 2000 y, en consecuencia, de la promoción del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), asociados, en términos generales y de manera sucinta, a la erradicación de la pobreza extrema, contribuyendo a la relevancia de estos actores como agentes activos del sistema de cooperación internacional (OCDE, 2004).

En términos netamente analíticos, rastrear el rol de los actores privados en el sistema de cooperación internacional, implica ineludiblemente apelar a la Teoría de la Interdependencia Compleja como un recurso imprescindible para tornar explícitas las tendencias que comenzaron a expresarse de manera patente en la escena internacional a partir de la década del setenta. En ese sentido, los aportes de Keohane y Nye (1977), acerca de la multiplicación de canales de vinculación internacional que sobrepasan la capacidad de los Estados-nación, y la ampliación de la agenda global más allá de las cuestiones referidas a la alta política dando paso a la irrupción de temáticas asociadas a la baja política, sientan las bases para rediscutir y revisar el eje de los actores del sistema internacional de la cooperación internacional desde la disciplina de las Relaciones Internacionales. Por tal motivo, cabe precisar que, a partir de estos años, es posible identificar una variada gama de participantes en la escena internacional, entre los que podemos destacar de manera incipiente a los actores privados que, de manera progresiva y enmarcados en los rasgos del sistema de cooperación internacional previamente enumerados, adquirieron un rol preponderante en la actualidad.

Hourcade (2011), destaca que existe una yuxtaposición de factores nacionales, internacionales y regionales vinculados con los procesos de descentralización administrativa, con las dinámicas de la globalización, con la profundización de la interdependencia que trajo apareja la multiplicación de canales de relacionamiento internacional, que contribuyeron a desplazar al Estado-nación como el actor central de las relaciones internacionales y que abrieron el

³ El edificio sede de la Corte Internacional de Justicia, la Corte Permanente de Arbitraje, la Academia de Derecho Internacional y la Biblioteca del Palacio de la Paz, contó con la donación de 1,5 millones de dólares provistos por el industrial del acero y el hierro, Andrew Carnegie.

paso a la sistematización de prácticas desplegadas por otro tipo de actores internacionales.

II. Las fundaciones filantrópicas y las problemáticas de salud global: una vinculación de larga data

Tal como advierten una serie de autores (Youde, 2019; Partzsch y Fuchs, 2012; Prado Lallande, 2018), se puede identificar una trayectoria de larga data en la que diversos actores privados participaron en dinámicas de cooperación internacional a partir de motivaciones filantrópicas. Alonso y Vilasanjuan (2013:1), consideran que la relevancia de este conjunto de actores y, específicamente, de las fundaciones, se cimienta, fundamentalmente en la actualidad globalizada e interdependiente, en su “capacidad para promover alianzas, inyectar recursos y proponer soluciones”. De todas maneras, cabe precisar que la filantropía asociada a la consecución de objetivos de desarrollo enfocada en individuos con urgencias de pobreza extrema o sumidos en condiciones de vida indignas forma parte de tendencias que se asocian especialmente al contexto de globalización en el que se experimenta una progresiva sistematización de las prácticas y una paulatina burocratización de los recursos humanos y financieros de estos actores.

La preponderancia y significativa gravitación de los actores privados fue captada por parte de organismos internacionales tradicionales del sistema de cooperación internacional como, por ejemplo, la OCDE. Así, a partir de 2004, desde dicho organismo se comenzaron a advertir una serie de dificultades asociadas a la participación de las fundaciones filantrópicas en los flujos internacionales de la cooperación. Los desafíos identificados se referían, específicamente, a la consistencia de sus prácticas y falta de coordinación con las iniciativas y esfuerzos generados por parte de las agencias de cooperación nacionales de cada uno de los Estados miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)⁴. Como resultado, la OCDE determinó la existencia de un escenario de solapamiento de prácticas que contribuían a profundizar los retos a los que dicho organismo venía enfrentándose desde años anteriores para contabilizar los montos y la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo (OCDE, 2004).

Cabe destacar que, además, este conjunto de revisiones conceptuales y operativas debatidas en el seno de la OCDE se desarrollaron en sintonía con un contexto global signado por la intención de reevaluar cuestiones vinculadas a la eficacia y a la financiación de las prácticas de cooperación al desarrollo en el marco de una serie de Conferencias internacionales organizadas bajo el paraguas del

⁴ El CAD es un organismo multilateral que forma parte del sistema de la OCDE. Fue creado en 1960 para el seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo de los países que lo integran. En la actualidad, sus miembros son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Eslovaquia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido, República Checa y Unión Europea.

sistema de Naciones Unidas⁵ para el abordaje de los retos vinculados a la consecución de los ODM.

En otro orden de cuestiones, la OCDE evidenció una serie de oportunidades para capitalizar la experiencia de las fundaciones filantrópicas, en tanto estos agentes fueron pioneros para el tratamiento de asuntos asociados con el desarrollo, enfocándose de manera central en las problemáticas de la salud global (OCDE, 2004). Así, se destacaron las principales fortalezas con las que cuentan estos actores entre las que se destacan sus capacidades financieras para el desarrollo de actividades de largo plazo que implican riesgos elevados (OCDE, 2004: 21). Este punto se torna particularmente importante ya que, siguiendo el análisis de Youde (2019), se puede advertir que la preponderancia de las posibilidades financieras de los donantes filantrópicos representa un potencial desafío que tiende a provocar una alteración en el balance y ejercicio del poder en el sistema de cooperación internacional en detrimento de los actores tradicionales nucleados en el CAD.

A partir de un análisis que destaca el carácter histórico de las transformaciones del sistema de cooperación internacional y del accionar de los actores privados, Youde (2019) advierte la capacidad de estos últimos agentes para delinear y alterar la agenda política global. En esta línea, el autor indica que históricamente puede reconocerse una tendencia continuista en la atención por las problemáticas de salud global por parte de las fundaciones filantrópicas. De acuerdo con Moreno y Jiménez Gorgojo (2019), es preciso matizar la composición del vasto conjunto de los actores privados en pos de dar cuenta de la heterogeneidad de casos a partir de la identificación de variaciones asociadas a la burocratización de las estructuras y a la disponibilidad de presupuestos y recursos. De todas maneras, más allá de considerar las diferencias y advertir la existencia de disparidades, es posible trazar ciertos ejes que se reiteran en el conjunto de las fundaciones filantrópicas.

Para ilustrar la variedad y multiplicidad de actores privados intervinientes en las temáticas referidas a la salud global que participaron en el derrotero de pandemias anteriores, Moreno y Jiménez Gorgojo (2019) enumeran a los siguientes casos:

- 1) Organizaciones humanitarias: Médicos Sin Fronteras, Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja;
- 2) Fundaciones: Bill & Melinda Gates, Rockefeller;
- 3) Asociaciones de financiación público-privada: GAVI, Fondo Global para el VIH, Tuberculosis y Malaria;

⁵ En este sentido, cabe enumerar las siguientes iniciativas vinculadas con la problemática de la financiación: 1) Primera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002); 2) Segunda Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Doha, 2008); 3) Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Addis Abeba, 2015). Por otra parte, se realizaron los siguientes encuentros vinculados con la eficacia: 1) Declaración sobre Armonización (Roma, 2002); 2) Declaración sobre la Eficacia de la Ayuda (París, 2005); 3) Programa de Acción (Accra, 2008); 4) Acuerdo de la Alianza para la Eficacia (Busan, 2011); 5) Reunión de Alto Nivel (México, 2014).

4) Organizaciones de investigación y de desarrollo: Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI), y Global Virome Project (Moreno y Jiménez Gorgojo, 2019:26).

Esta clasificación permite dar cuenta de la transversalidad de la salud global como bien público global, motivando la acción e iniciativas promovidas por un vasto conjunto de actores con intereses específicos para participar en dicha temática (Brown y Susskind, 2020:1).

En tal sentido, Youde (2019:49-50) advierte que el sector de salud global ilustra de manera paradigmática la relevancia de las fundaciones filantrópicas en el sistema de cooperación internacional por, al menos, tres motivos: en primer lugar, porque es en este campo temático donde pueden rastrearse la mayor cantidad de iniciativas desarrolladas por dichos actores a lo largo del tiempo; en segundo lugar, y en términos netamente teóricos y conceptuales, por la atención y producción académica que suscitó esta vinculación por parte de distintas disciplinas; y, finalmente, porque es posible identificar una variada cantidad de iniciativas que activamente promovieron la vinculación entre las fundaciones filantrópicas y diversos tipos de actores para fomentar colaboraciones y construir canales de comunicación y foros internacionales específicos para el tratamiento de las problemáticas de salud global.

En lo que respecta específicamente a las coyunturas internacionales de pandemia⁶, Moreno y Jiménez Gorgojo (2019), afirman que la proactividad y protagonismo internacional de un conjunto variado de actores privados como fundaciones filantrópicas, alianzas de agentes privados y ONGs internacionales contrastó con la “falta de autoridad y coordinación de respuestas por parte de organismos internacionales oficiales” (Moreno y Jiménez Gorgojo, 2019:105). En un sistema de cooperación internacional, como fue puntualizado en secciones anteriores, signado por rasgos como la fragmentación y discrecionalidad, los actores privados, en general, y las fundaciones filantrópicas, en particular, comenzaron a ejercer una actividad destacada en espacios que quedaron vacíos por la falta de dinamismo y decisión de las instancias internacionales legitimadas para el abordaje de las problemáticas de salud global como, por ejemplo, la OMS.

En definitiva, de acuerdo con los autores citados, la pandemia de COVID-19 se enmarca en una coyuntura crítica caracterizada por obstáculos y limitaciones en cuanto al manejo multilateral de la irrupción masiva de enfermedades infecciosas, destacando, en consecuencia, la existencia de una “insuficiente gobernanza mundial para abordar los temas de la salud internacionales, y quizá por ello se ha propiciado un nuevo espacio político generado por la sociedad civil y nuevos actores, como los filántropos internacionales (por ejemplo, Bill Gates) y las asociaciones de salud mundial entre los sectores público y privado, como la Global

⁶ Para analizar los contextos de pandemia, los autores aluden a los casos de síndrome respiratorio agudo grave (SARS) de 2003, los brotes de influenza A H5N1 en 2006 y de influenza A H1N1 en 2009, el síndrome respiratorio del Medio Oriente (MERS) en 2012 y el ébola en 2014 (Moreno y Jiménez Gorgojo, 2020:8-9)

Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI), que no pertenecen a ningún territorio geográfico específico” (Moreno y Jiménez Gorgojo, 2019: 25).

En lo concerniente a la pandemia de COVID-19, Nowski, O ‘Flanagan y Taliento (2020) destacan la rapidez de la respuesta desplegada por las fundaciones filantrópicas y otros actores privados para la creación de fondos especializados para apoyar las investigaciones que propongan mejoras en los diagnósticos y que permitan financiar el desarrollo de las vacunas. En virtud del análisis de dichas autoras, la estrategia de las fundaciones filantrópicas apostó, a corto plazo, a la mancomunación de esfuerzos para aplanar las curvas de los contagios y, a largo plazo, a propiciar una continuación de las iniciativas para mitigar los impactos expresados en términos de desigualdad, generados por la pandemia.

Asumiendo que la pandemia, como una coyuntura crítica, demandó soluciones extraordinarias para el conjunto de los actores internacionales, las autoras enumeraron los siguientes rasgos que caracterizaron, términos generales, a las respuestas que las ensayaron fundaciones filantrópicas a lo largo del 2020 y que, desde su perspectiva, debe profundizarse y continuarse en las etapas posteriores a la recuperación de la crisis sanitaria:

- 1) Reducción de cargas sobre los beneficiarios: a partir de la reducción de obstáculos para incrementar la práctica de cooperación internacional de las fundaciones. Implica la continuidad de las donaciones que fueron efectivas durante los meses más álgidos de la pandemia y la promoción de discusiones para la creación de lineamientos homologables y comunes para orientar las acciones filantrópicas en el futuro.
- 2) Rapidez de las acciones y montos otorgados: se destaca el hecho de que, en algunos casos, se advirtió una duplicación y cuadruplicación de los montos otorgados donaciones. En otras instancias, ciertos actores destinaron el 20% de sus activos en lo discurrido de 2020. Por otra parte, se relevaron casos de donaciones que alcanzaron hasta 1 billón de dólares desembolsados.
- 3) Asociaciones con otros donantes para aumentar esfuerzos: a través de la coordinación de esfuerzos, en todos los niveles, para incremental la potencialidad de las donaciones.
- 4) Mayor inversión en comunidades locales: mediante un enfoque que puntualice la resiliencia de las comunidades.
- 5) Apoyo al sector público: a las iniciativas de los gobiernos para el trabajo en las causas y raíces de las problemáticas que afloraron durante la pandemia (Nowski, O ‘Flanagan y Taliento, 2020).

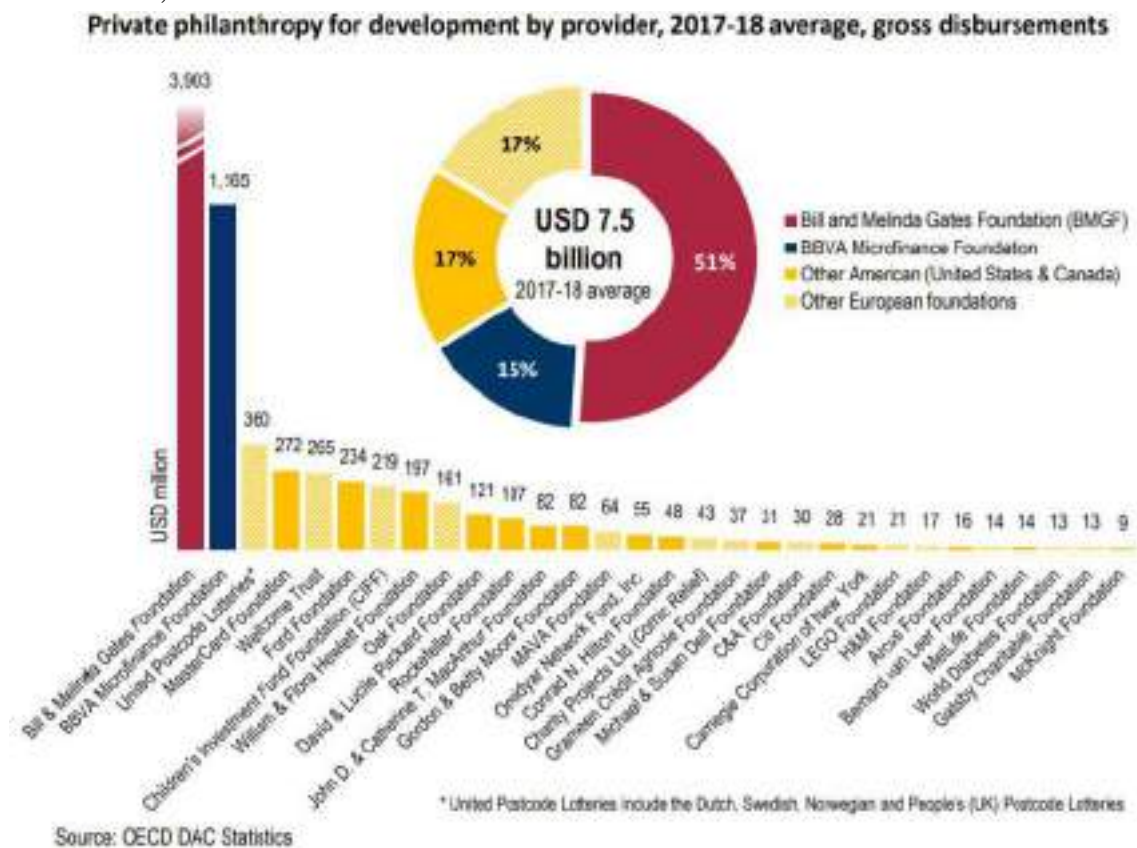
De acuerdo con los datos provistos por Candid (2020), en el marco de la pandemia, se identificaron 1,051 fundaciones proveyendo contribuciones destinadas a cuestiones referidas al COVID-19; se registraron 13,212 iniciativas concretas; se relevaron 10,666 receptores de dichos subsidios; y se contabilizaron 14 billones de dólares de recursos financieros aportados por estos actores.

III. La Fundación Bill & Melinda Gates: un jugador global en el sistema de cooperación internacional

Dentro del variado conjunto de actores privados que participan activamente en el sistema de cooperación internacional, se destaca la Fundación Bill & Melinda Gates tanto por la cantidad de los recursos desplegados, como por la cobertura geográfica internacional alcanzada por sus acciones. En base a estas consideraciones es posible remarcar que, indudablemente, se trata de un verdadero jugador global de la cooperación internacional como puede observarse en el Gráfico 1.

De acuerdo con la capitalización de sus recursos, Partzsch y Fuchs (2012), afirman que representa la fundación más grande del mundo. Esta aseveración es confirmada por la OCDE que destaca que actualmente “es la fundación privada más grande del mundo. Trabaja con becarios y organizaciones socias a nivel mundial para el tratamiento de prioridades relacionadas a la salud y al desarrollo, desempeñando actividades vinculadas desde enfermedades infecciosas hasta desarrollo agrícola y servicios financieros, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los más pobres” (OCDE, 2020 b:1).

Gráfico 1. Filantropía privada para el desarrollo por proveedor, promedio 2017-2018, desembolsos brutos



Fuente: OCDE (2020 a, 6).

Si bien la actividad filantrópica ejercida por Bill Gates puede rastrearse en décadas anteriores al establecimiento de la Fundación en el año 2000, es a partir del cambio de milenio que se expresa un despegue cuantitativo y cualitativo de su activismo internacional. A continuación, se propone, de manera sintética, una caracterización que permite dar cuenta del perfil de jugador global de la

cooperación internacional en base a la información compilada y divulgada por la OCDE sobre el último año reportado por la Fundación Bill & Melinda Gates⁷.

En 2018, la Fundación Bill & Melinda Gates proveyó 4 billones de dólares para el desarrollo (OCDE, 2020 b). Dentro de la cartera de financiación bruta para el desarrollo, el 99,8% se otorgó en forma de subvenciones y el 0,2% mediante préstamos, inversiones, financiación intermedia y otras inversiones con un objetivo de desarrollo relacionadas con el programa y la misión de destino. En términos netos, la Fundación proporcionó 3.99 mil millones de dólares en 2018 (OCDE, 2020 b).

También en 2018, la Fundación Bill y Melinda Gates asignó 1.200 millones de dólares al sistema multilateral, principalmente a las distintas agencias del sistema de Naciones Unidas, destacándose una clara preeminencia de la OMS (OCDE, 2020 b) como puede evidenciarse en el Cuadro 1. En comparación con los datos de 2017, se evidencia un incremento del 2,6% en términos reales en el apoyo total a las instancias multilaterales tanto en concepto de contribuciones básicas como aportes destinados a fines específicos. Del total, 560,5 millones de dólares correspondieron a contribuciones básicas y el resto se destinó a un país, una región, un tema o un propósito específico (OCDE, 2020 b).

Cuadro 1. Agencias receptoras de contribuciones de la Fundación Bill & Melinda Gates en el sistema de Naciones Unidas en 2018



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2020 b)

Por otra parte, es preciso destacar la articulación de la Fundación Bill & Melinda Gates con otros actores de relevancia en el sistema de cooperación internacional dedicados a las problemáticas de salud global como los previamente mencionados CEPI y GAVI (Moreno y Jiménez Gorgojo, 2020). En el marco de la pandemia de COVID-19, estos actores adquirieron una impronta global al

⁷ La Fundación reporta a la OCDE desde 2010 sus compromisos y desembolsos incluyendo la concesión de subvenciones e inversiones relacionadas con el programa desde 2009. Para septiembre de 2020, el último año reportado es 2018.

participar en iniciativas con un alcance geográfico masivo en el marco del sistema de Naciones Unidas, como será discutido a continuación.

En lo que concierne particularmente a CEPI, cabe destacar que Bill Gates forma parte del equipo que conformó esta asociación que, desde 2017, nuclea organizaciones públicas, privadas, filantrópicas y civiles de gobiernos como Noruega, Alemania, India y Japón cuyo objetivo consiste en “corregir una importante deficiencia del mercado en lo que respecta a las vacunas contra patógenos de baja probabilidad que pueden causar epidemias” (Moreno y Jiménez Gorgojo, 2020:34).

Por otra parte, con respecto a GAVI, también se reitera la participación y el apoyo de Bill y Melinda Gates en el establecimiento de esta iniciativa fundada en el año 2000. Se trata de una asociación público-privada cuyo objetivo consiste en “crear un acceso igualitario a vacunas nuevas e infrautilizadas para los niños que viven en los países más pobres del mundo” (Moreno y Jiménez Gorgojo, 2020:32). La financiación de este caso depende de aportes de gobiernos donantes y, fundamentalmente, de las contribuciones de la Fundación Bill & Melinda Gates.

En un comunicado de prensa de la OMS del pasado 24 de agosto de 2020, se dio a conocer que el Mecanismo de Acceso Mundial a las Vacunas contra la COVID-19 (COVAX), lanzado en junio, alcanzó la adhesión de 172 países (OMS, 2020). cuyo objetivo consiste en “colaborar con los fabricantes de vacunas de modo que los países de todo el mundo tengan un acceso equitativo a vacunas seguras y eficaces una vez que éstas hayan obtenido la licencia y autorización” (OMS, 2020). Es preciso destacar que COVAX es una iniciativa que se desarrolló a nivel mundial y cuenta con la mayor variedad de ensayos de vacunas contra COVID-19 globalmente. Además, debe remarcarse que está co-dirigido por CEPI, GAVI y la propia OMS (OMS, 2020).

En este esquema, CEPI es el organismo encargado de dirigir la investigación y desarrollo de tres vacunas seguras y eficaces que se puedan poner a disposición de los países miembros de COVAX (OMS, 2020). Por otra parte, GAVI es el responsable de la coordinación de la iniciativa.

En suma, como puede identificarse en las iniciativas descritas, la Fundación Bill & Melinda Gates se posicionó como un actor global de peso ciertamente relevante en el marco de la pandemia de COVID-19, generando vinculaciones estratégicas a partir de las distintas instancias en las que participa como aportante y gozando de centralidad en el sistema multilateral mediante la participación en la definición de una agenda global signada por la carrera de las vacunas contra el coronavirus. En este sentido, el accionar de dicha Fundación, en articulación con actores significativos en el contexto de la pandemia en 2020, reafirma la tesis de Youde (2019), acerca de la capacidad determinante de las fundaciones filantrópicas sobre la agenda de salud global.

En total, de acuerdo con los datos aportados por Candid, la Fundación se desplegó un total de 529, 6 millones de dólares⁸ a lo largo del año 2020 en concepto de donaciones destinadas a la lucha contra el COVID-19, como puede observarse en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Donaciones registradas por la Fundación Bill & Melinda Gates referidas a COVID-19

| Receptor | Monto de donación |
|---|--------------------------|
| Fondo para Coronavirus (sin especificar) | US\$ 150 millones |
| GAVI | US\$ 150 millones |
| Acelerador Terapéutico COVID-19 | US\$ 50 millones |
| GAVI | US\$ 50 millones |
| Múltiples receptores | US\$ 50 millones |
| GAVI | US\$ 50 millones |
| Múltiples receptores | US\$ 23 millones |
| Múltiples receptores | US\$ 5 millones |
| Escuela de Londres de Economía y Ciencia Política | US\$ 1.6 millones |

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Foundation Maps de Candid

Partzsch y Fuchs (2012) analizan la proyección internacional y la actividad desplegada por la Fundación Bill & Melinda Gates a partir del concepto de “poder cooperativo” (*power with*) definido como “el proceso de encontrar un basamento común entre diversos intereses, el desarrollo de valores compartidos y la creación de fuerza colectiva a partir de la organización coordinada” (Partzsch y Fuchs, 2012:363). De acuerdo con el abordaje de las autoras, este tipo de poder promueve, a través de la cooperación, un modo particular de distinguir lo justo de lo injusto. En ese sentido, las desigualdades de poder pueden ser superadas desde una perspectiva de poder cooperativo (Partzsch y Fuchs, 2012:363). De todas maneras, la posibilidad de configurar una determinada perspectiva del poder a través de la cooperación, implica un apuntalamiento, que en el ejemplo de la Fundación Bill & Melinda Gates se basa en un poder de negocios que implican la centralización de las prácticas asociadas, en este caso, a la determinación de la agenda de salud global.

En este sentido, Partzsch y Fuchs (2012:371) advierten que las dimensiones de poder cooperativo (*power with*) y coercitivo (*power over*) deben ser analizadas a partir de su complementariedad e interrelación, como distintas caras de una misma moneda. Por ejemplo, desde la visión del poder cooperativo, el hecho de que las actividades filantrópicas de la Fundación encuentren oposición eventualmente, se explica a partir de la conformación de un bagaje de bienes públicos globales que son definidos a partir de sus beneficios y de su justicia. En tal sentido, el accionar de la Fundación actúa como un catalizador para apoyar

⁸ Los datos compartidos contemplan las actividades desplegadas hasta septiembre de 2020, momento en el que se redactó el artículo.

proyectos y esfuerzos a escala mundial para la consecución de conjunto de asuntos específicos (como, por ejemplo, en el marco de la pandemia, se expresa a partir del apoyo a las vacunas en el marco de COVAX). Aún así, las autoras manifiestan que las capacidades financieras de la Fundación la posicionan en una situación de poder tal que, dese la lógica del poder coercitivo, explica que la falta de oposición a su accionar provenga de la desigualdad que es inherente a este actor en el sistema de cooperación internacional.

Reflexiones finales

Para septiembre de 2020, la reiterada noción que establece que la pandemia de COVID-19 implicó la aceleración de tendencias preexistentes en el sistema internacional adquirió connotaciones prácticas y conceptuales de primer orden. Incluso, en virtud de esta perspectiva, fue posible rastrear múltiples ejemplos y expresiones de las transformaciones en distintos ejes del sistema de cooperación internacional.

Indudablemente, ante un escenario que irrumpió de manera crítica en la escena internacional, los distintos actores esbozaron diversos tipos de soluciones para paliar una situación que requirió, en la práctica, propuestas rápidas y efectivas, aunque aquello no siempre fue posible.

En el marco de la aceleración de estas transformaciones globales, el sistema de cooperación internacional acentuó rasgos característicos que habían comenzado a delinearse décadas atrás. En tal sentido, es posible comenzar a visualizar tendencias que anticipan un reacomodamiento de las prácticas, actores, instrumentos y modalidades de la cooperación internacional. La crisis del multilateralismo expresada en la falta de propuestas coordinadas por parte de los organismos que cuentan con una mayor legitimidad por su cobertura geográfica y por su especialización temática, como la OMS, sienta las bases para la ocupación de espacios por parte de distintos actores privados que se van consolidando, de manera progresiva, como agentes determinantes de las dinámicas internacionales y de la agenda global. El caso de la Fundación Bill & Melinda Gates da cuenta de los reacomodamientos de la agenda sanitaria a partir de su articulación con instancias clave como CEPI y GAVI en la carrera por la búsqueda de la vacuna contra el coronavirus.

Abordar las dinámicas del sistema de cooperación internacional implica, ahora más que nunca, expandir la perspectiva de análisis de manera tal que se pueda integrar el rol de vasto conglomerado de actores que trascienden las esferas estatales. Dentro de este grupo, y para los fines del seguimiento de la problemática sanitaria global, se torna de suma relevancia poder rastrear, relevar y analizar críticamente el accionar de las distintas fundaciones filantrópicas sin desestimar su poder, tanto en términos cooperativos como conflictivos, para poder trazar la vinculación de esta clase de participantes con instancias más tradicionales de la cooperación internacional como los Estados y como los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas.

Referencias Bibliográficas

Alonso, José (2015). Más allá de la ayuda: redefiniendo el sistema de cooperación al desarrollo. En: Ocampo, J. (ed.). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Alonso, Pedro Luis; Vilasanjuan, Rafael (2013). El papel de la filantropía en la salud global. *Política Exterior*, Vol. 27, Núm. 156, pp. 28-33

Ayllón, Bruno. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, vol. 2, núm. 2, octubre.

Barbé, Esther (1995). *Relaciones Internacionales*; Tecnos, Madrid.

Boni Aristizábal, Alejandra (2010). El sistema de la cooperación internacional al desarrollo. Evolución histórica y retos actuales. En: Calabuig Tormo, c., Llanos Gómez-Torres, M., (coords.) *La Cooperación internacional para el desarrollo*. Edición revisada. Cuadernos de cooperación para el desarrollo, Núm. 1, Editorial Universitat Politècnica de Valencia.

Belardo, Marcela Beatriz; Herrero, María Belén (2020). COVID-19 u el foco en la agenda global; Fundación Soberanía Sanitaria; *Soberanía Sanitaria*; 7, 6-2020, pp. 64-70

Brown, Gordon; Susskind, Daniel (2020). International cooperation during the COVID-19 pandemic. *Oxford Review of Economic Policy*

Candid (2020). Foundation Maps. Philanthropy's response to coronavirus (COVID-19). Recuperado de <https://maps.foundationcenter.org/home.php>

Fisher, Donald (1983). The Role of Philanthropic Foundations in the Reproduction and Production of Hegemony: Rockefeller Foundations and the Social Sciences. *Sociology*, 17 (2), pp. 206-233

García Roselló, Pilar (2016). Internacionalización de los actores subnacionales y Desarrollo Local. La participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la Red de Mercociudades (1995-2015). Tesis de grado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Hourcade, Odile. (2011). Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. En: Rodríguez Vázquez, H. *Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales*, 45.

Keohane, Robert; Nye, Joseph (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Ed. Boston: Little, Brown.

Hirst, Mónica; Antonini, Blanca (2009). *Pasado y presente de la cooperación Norte-Sur para el desarrollo*. Documento de Trabajo, Mimeo, UTDT: Buenos Aires.

- Malacalza, Bernabé; Hirst, Mónica (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? En: Revista Nueva Sociedad, Núm. 287, mayo-junio 2020. Disponible en <https://nuso.org/articulo/podra-reinventarse-el-multilateralismo/>
- Morasso, Carla (2020). La cooperación internacional en tiempos de COVID-19. Un mapeo inicial.
- Moreno, José María Martín; Gorgojo Jiménez, Lydia (2019). El papel de las OMS y de otras organizaciones supranacionales. *Cuadernos de estrategia*, (203), pp. 81-122.
- Nowski, Tracy; O'Flanagan, Maisie; Taliento; Lynn (2020). A transformative moment in Philanthropy. Artículo del 21 de mayo, publicado en McKinsey & Company, recuperado de <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/a-transformative-moment-for-philanthropy>
- Obregón, Diana (2020). La OMS y el paradigma global: los determinantes sociales de la salud o la retórica de la inclusión. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 38 (2), pp.1-10
- OCDE (2004). Fundaciones Filantrópicas y Cooperación al Desarrollo. Extracto del Diario del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) de 2003, Volumen 4, n° 3.
- OCDE (2014). Guidelines for effective Philanthropic Engagement.
- OCDE (2020 a). Private Philanthropy for the SDGs. Insights from the latest OECD CAD statistics. Enero de 2020
- OCDE (2020 b) “Bill y Melinda Gates Foundation”, en *Development Co-operation Profiles*, Publicación de OCDE, París.
- OMS (2020). Un total de 172 países y múltiples vacunas candidatas forman parte del Mecanismo de Acceso Mundial a las Vacunas contra el COVID-19. Comunicado de prensa del 24 de agosto de 2020, recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/detail/24-08-2020-172-countries-and-multiple-candidate-vaccines-engaged-in-covid-19-vaccine-global-access-facility>
- Partzsch, Lena; Fuchs, Doris (2012) Philanthropy: power with in international relations, *Journal of Political Power*, 5:3, pp. 359-376.
- Prado Lallande, Juan Pablo (2018). La cooperación internacional para el desarrollo: origen, fundamentación, concepto y modalidades. En: Ponce Adame, E. (comp.) Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo, Honorable Cámara de Diputados, México
- Rey García, Marta; Puig Raposo, Nuria (2013). Globalisation and the organisation of family Philanthropy: a case of isomorphism? *Business History*, 55 (6), pp. 1019-1056
- Russell, Roberto (2010). Argentina 1910-2010: Balance del siglo. Taurus, Buenos Aires.

Sanahuja, José Antonio (2001). Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la ciudadanía global. En: *La Cooperación al Desarrollo en un mundo en cambio*, Sanahuja y Gómez (eds.), Cideal, Madrid.

Sanahuja, José Antonio (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. *Anuario CEIPAZ 2019-2020. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19*, pp. 27-54

Youde, Jeremy (2019). The role of Philanthropy in international relations. *Review of International Studies*, 45 (1), pp.39-56

CORREDOR BIOCEÂNICO COMO FERRAMENTA DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

BIOCEANIC CORRIDOR AS AN INTEGRATION TOOL AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

*Paulo César da Silva Cruz Fialho*¹

*Lídia Maria Ribas*²

*Maurinice Evaristo Wenceslau*³

Resumo

O Corredor Bioceânico é um projeto de integração econômica e produtiva logística. Sua efetivação conectará o Centro-Oeste aos portos do norte chileno, transformando Campo Grande/MS em importante *hub* de distribuição para Brasil, Paraguai, Argentina e Chile; reduzindo a distância, o tempo e o custo até a Ásia, principal consumidor de *commodities* mundial. A Rota de Integração Latino Americana é uma plataforma de desenvolvimento local que fomentará as economias através de estratégias que permitirão a diminuição das assimetrias regionais, viabilizando potencialidades com o aumento do comércio, turismo, investimentos e integração de projetos aduaneiros que serão proporcionados por uma infraestrutura adequada.

Palavras chave: Corredor Bioceânico; Rota da Integração; Produção; Economia; Logística.

¹ Mestrando em Direitos Humanos, Estado e Fronteira. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Campo Grande/MS, Brasil. E-mail: paulofialhoadv@gmail.com

² Doutora em Direito do Estado. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Campo Grande/MS, Brasil. E-mail: limaribas@uol.com.br

³ Doutora em Direito. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Campo Grande/MS, Brasil. E-mail: maurinice@uol.com.br

Abstract

The Bioceanic Corridor is an economic and productive logistics integration project. Its implementation will connect the Midwest to the ports of northern Chile, transforming Campo Grande/MS into an important distribution hub for Brazil, Paraguay, Argentina and Chile, reducing the distance, time and cost to Asia, the main consumer of global commodities. The Latin American Integration Route is a local development platform that will foster economies through strategies that will allow for the reduction of regional asymmetries, enabling potential with the increase in trade, tourism, investments and integration of customs projects that will be provided by an adequate infrastructure.

Keywords: Bioceanic Corridor; Integration Route; Production; Economy; Logistics.

Introdução

A internacionalização no Corredor Bioceânico, se dá especificamente no tocante à circulação de bens, serviços, produtos e pessoas, especialmente através do turismo. Porém, o contexto econômico não é o único atrativo do projeto. Espera-se que sejam desenvolvidas diversas relações entre os Estados participantes (Brasil, Paraguai, Argentina e Chile), com destaque para Cooperação Sul-Sul e demais aspectos dos Direitos Humanos de terceira geração, como o desenvolvimento sustentável.

A intenção deste artigo é abordar a Rota da Integração também em seus aspectos sociais, turísticos, culturais e sustentáveis. A motivação para escolha do assunto decorre da intenção dos governantes e da cadeia produtiva local em tornar Campo Grande/MS “capital” do Corredor, transformando-a em *hub* de distribuição e logística, com enfoque particular para a exportação agropecuária e importação de insumos e equipamentos.

Objeto principal de estudo desse trabalho, a Rota em análise simples faz parte dos direitos difusos de desenvolvimento, notadamente econômicos. No entanto, nos dias atuais, é vedado o desenvolvimento predatório e qualquer empreendimento só é válido desde que atue nos eixos de: erradicação da pobreza, segurança alimentar, saúde, educação, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura, industrialização, entre outros.

É sob este prisma que o presente trabalho pretende estudar a Rota da Integração, o da cooperação entre nações em desenvolvimento, influenciado pela Teoria Tridimensional do Direito, uma das mais importantes teorias gerais do direito no Brasil e na América Latina.

1 Método e objetivo

Como se trata de um Corredor que ainda não existe de fato, já que parte da infraestrutura está em construção, o estudo é prospectivo. Em razão disso, o trabalho

seguirá o método comparativo, com a utilização de revisão bibliográfica e documental para demonstrar a iniciativa como forma de desenvolvimento sustentável. Ademais, a abordagem metodológica será descritiva dos fatores culturais, sociais e econômicos que podem influenciar na integração regional de Brasil, Paraguai, Argentina e Chile.

A pesquisa será baseada em coleta de dados com leitura reflexiva, buscando encontrar um padrão sustentável de produção e consumo que alie crescimento econômico e desenvolvimento regional sustentado, inclusivo e sustentável com responsabilidade ambiental nas comunidades afetadas pela RILA, para reduzir as desigualdades sociais e garantir a universalidade, a irrenunciabilidade, a inalienabilidade, a imprescritibilidade, a inviolabilidade e efetividade de direitos históricos que conferem a dignidade da pessoa humana.

De forma primária, objetiva-se fornecer um panorama das possibilidades de cooperação entre os países envolvidos na Rota da Integração, que ligará o Centro-Oeste brasileiro ao Pacífico, e para realizar tal intento pretende-se caracterizar o Corredor na perspectiva de cooperação técnica entre Brasil, Paraguai, Argentina e Chile; identificando possíveis impactos sociais, econômicos e na biodiversidade decorrentes da implantação da RILA, tendo como pressupostos o desenvolvimento sustentável e os direitos humanos.

2 Antecedentes

Durante as décadas de 1960/70, período da Guerra Fria, o 3º mundo começou a buscar alternativas para seu desenvolvimento, de forma diversa à ordem política e econômica vigente. Foi iniciado um esforço associativo para fortalecer o poder diplomático internacional através da negociação, incorporando princípios das relações entre os Estados Soberanos: respeito à soberania, não interferência em assuntos externos e igualdade de direitos, etc.:

Uma das principais tendências das relações internacionais é a ascensão econômica e política de atores do “Sul global”, expressão do fim da Guerra Fria para fazer referência aos países em desenvolvimento, na maioria nações africanas e asiáticas, mas também Estados latino-americanos independentes há mais de dois séculos. No total, uns 150 (cento e cinquenta) Estados soberanos (PINO, 2014, p.57).

A ligação entre Atlântico e Pacífico faz parte do imaginário dos movimentos de integração regionais há mais de 50 anos, de modo a emular os modais que cortam os Estados Unidos. Esta iniciativa, sempre foi impulsionada pela economia, e embora a ligação exista no sul do subcontinente com movimento de cargas e de pessoas desde Valparaíso (Chile) até Paranaguá/PR, sempre existiu a intenção de uma ligação do Norte e do Centro-Oeste com os portos de Chile e Peru (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2010).

A ideia moderna de "Corredor Bioceânico" remonta à IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), um fórum regional que buscou políticas comuns em transporte, infraestrutura, energia e comunicações, de forma a

eliminar algumas das carências da América do Sul. A iniciativa reuniu o subcontinente, com exceção da Guiana Francesa, num canal onde se buscou soluções para o desenvolvimento equitativo e sustentável. Sua origem remonta ao ano 2000, quando os chefes de estado se reuniram em Brasília/DF, e acordaram a realização de ações conjuntas para impulsionar a integração política, social e econômica da região.

No Brasil, o agronegócio propagou a ideia pela necessidade de reduzir o tempo, custo e a distância até o Oriente Médio, com a utilização de portos de Chile e Peru, tornando desnecessária a passagem pelo Canal do Panamá, Estreito de Magalhães ou Passagem de Drake. Mato Grosso do Sul, situado no coração do continente, importante produtor e exportador de *commodities* e possuidor de boas relações com os vizinhos Bolívia e Paraguai, busca no projeto da “Rota Bioceânica” uma iniciativa logística capaz de diminuir os custos do transporte, garantindo que o capital nacional e estrangeiro aumente as taxas de lucro sob o pretexto da geração de emprego e renda (OLIVEIRA, 2010).

O projeto inicial era de que o Corredor Bioceânico teria aproximadamente 4.000 km, com rodovias no sentido leste-oeste, a partir de Santos/SP, cortando Mato Grosso do Sul e utilizando a Bolívia para chegar ao Chile. Partindo de Campo Grande/MS, a rota teria cerca de 2.350 km, permitindo aos bolivianos dispor da facilidade de transporte e acesso ao mar. A 1ª Expedição da RILA, uma iniciativa do Sindicato das Empresas de Transporte de Cargas e Logística de Mato Grosso do Sul (SETLOG/MS), percorreu o trajeto pela Bolívia até os portos chilenos. As cargas de proteína animal e soja seriam escoadas por Corumbá/MS, e após entrar na Bolívia passariam por Santa Cruz de La Sierra e Oruro.

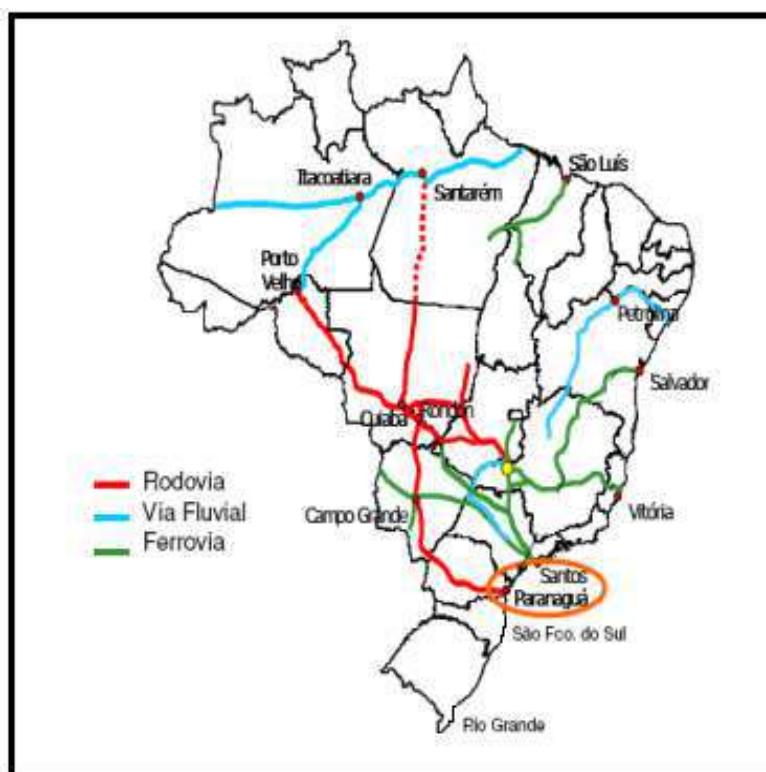
Porém, devido ao histórico recente de incidentes com o governo boliviano, decidiu-se que a rota deveria seguir via Paraguai e Argentina, e em reunião realizada durante o Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL, em dezembro de 2015, os Presidentes de Brasil, Argentina, Chile e Paraguai firmaram a Declaração de Assunção, por meio da qual se criou um Grupo de Trabalho (GT), que ficou encarregado de realizar estudos técnicos e articular ações para viabilizar a implantação do Corredor Rodoviário Bioceânico. Em agosto de 2017 ocorreu a 2ª Expedição da RILA, com início em Campo Grande/MS, e cerca de 2.400 km de extensão até Iquique e Antofagasta. A iniciativa passou por Brasil, Paraguai, Argentina e Chile.

A ideia é que as obras sejam finalizadas até 2022. A maior parte dos trabalhos deverá ser realizada pelo Paraguai, que precisará asfaltar mais de 600 km de rodovias. Para viabilizar o Corredor, Itaipu Binacional financiará a construção de uma ponte, no valor de US\$ 75 milhões, entre as cidades de Porto Murtinho/MS e Carmelo Peralta, no Paraguai. Também é necessário realizar adequações na BR-267, bem como as obras de acesso à ponte, em Mato Grosso do Sul, que ficarão sob a responsabilidade do DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes).

Atualmente Campo Grande está conectada aos portos de Santos/SP e Paranaguá/PR, por ferrovia e rodovia, conforme a figura abaixo. A Rota da Integração irá diminuir em cerca de 14 dias o transporte das *commodities* exportadas pelo

Centro-Oeste até o mercado asiático. Com o Corredor, a produção chegará aos portos chineses de maneira mais competitiva, com redução de custo por *container* de mais de mil dólares.

Figura 1 – Abordagem dos sistemas de distribuição e armazenagem dos principais centros produtores de soja no Brasil.



Fonte: Rabobank Analysis e SECEX; MAKIYA, 2010.

3 Integração e infraestrutura de um Corredor

O fenômeno da globalização implica na transposição de fronteiras para a realização de intercâmbios culturais, de pessoas e de produtos (bens e serviços) e tende a estimular o processo de criação de blocos regionais – tais como a União Europeia, o NAFTA, além do MERCOSUL, para citar alguns exemplos (D’ONOFRIO; ROUSSEAU, 2018).

Assim, a IIRSA apresentou a necessidade de integração física da América do Sul como uma iniciativa multinacional, multisetorial e multidisciplinar contemplando governos, instituições financeiras multilaterais e setor privado. A iniciativa marcou o reconhecimento de que não bastava a redução ou o fim de barreiras alfandegárias para integrar a região, mas era necessária a construção dos meios físicos que permitiriam efetivamente a livre circulação.

Neste quadro, a IIRSA teve como propósito declarado promover o desenvolvimento com qualidade ambiental e social, a competitividade e a sustentabilidade da economia dos países sul-americanos, favorecendo a integração da infraestrutura e da logística, inserindo-se na "era do novo regionalismo", destacando-se pelo foco na infraestrutura física da integração regional.

O Corredor Bioceânico é, portanto, uma iniciativa que, desde os primórdios goza de apoio político e, alimenta expectativas tanto no setor privado quanto nas populações locais. Além disso, é o único projeto de infraestrutura regional com respaldo presidencial (Declarações de Assunção e Brasília) e uma agenda diversa, que conta com cooperação e envolvimento nas esferas federal, estadual e municipal, além de agências reguladoras, empresas privadas e da própria academia.

A infraestrutura tem condições de transformar a realidade, já que em tese, romperá com o isolamento do Chaco paraguaio, aliviará as mazelas cotidianas de Porto Murtinho, valorizará Salta e Jujuy, na Argentina, como pontos logísticos e levará carga até os portos chilenos, estimulando o setor de serviços. A Rota permite a áreas mediterrâneas, como Mato Grosso do Sul, acessar o Pacífico de uma maneira eficiente ao aprofundar a integração regional e promover novos fluxos de comércio e investimento, melhorando as condições de vida da população, com participação nas cadeias de valor, incremento da produção e consumo.

O Corredor pretende reduzir a duração e o custo do transporte e, conseqüentemente, melhorar a gestão dos estoques e diminuir os custos de armazenagem. A operação logística será com avançada tecnologia, de modo a compensar as debilidades causadas pelo isolamento territorial, fragilidade das comunicações, precariedade dos serviços e as grandes distâncias. A Rota incentiva à internacionalização das pequenas e médias empresas e a formação de redes empresariais ou parcerias produtivas, promovendo o turismo e maior abertura cultural.

3.1 Críticas ao projeto: impactos socioambientais

A IIRSA não existe mais, porém seus ideais permaneceram na agenda das grandes construtoras, do executivo e congresso. Para esses proponentes, os maiores desafios a serem vencidos são ambientais devido à existência de três grandes “obstáculos”: o Pantanal (Chaco), o deserto do Atacama e a Cordilheira dos Andes.

Os críticos utilizam a Rota Interoceânica como exemplo. Ligando o Brasil ao litoral do Peru, através do estado do Acre, a rodovia foi projetada e executada com os mesmos objetivos da Bioceânica. A obra tem uma média baixa de tráfego – em 2017 era de sete veículos comerciais por hora. A existência de trechos íngremes, de até 4.000 metros de altitude, dificulta e encarece o transporte.

O município de Porto Murtinho/MS, situado às margens do rio Paraguai, possui por volta de 15 mil habitantes, dos quais 80% vivem essencialmente, do turismo de pesca. Na cidade, será construída uma ponte que ligará o Brasil até Carmelo Peralta, no Paraguai. A obra, orçada em 75 milhões de dólares, tem o aporte de Itaipu

Binacional, com previsão de término para 2023. Pesquisadores observam na chegada do empreendimento um fator de degradação ambiental, pois a Bioceânica trará consigo obras ligadas à hidrovia Paraguai/Paraná, afetando a saúde do rio Paraguai e seus afluentes e, conseqüentemente, a atividade que mais gera trabalho e renda na região: a pesca turística.

Valquíria de Araújo Oliveira (2010) até aponta existir potencial de crescimento econômico com a construção da RILA, porém o baixo nível de escolaridade da região indica a possibilidade de problemas sociais como exploração sexual, violência urbana, saneamento básico e falta de acesso a bens e serviços, quadro que pode ser ampliado com a ausência de políticas públicas.

A mobilização para a construção da Rota Bioceânica traz impactos diretos e indiretos ao Pantanal e seus habitantes. No lado paraguaio, os indígenas Ayoreos serão afetados, pois sobrevivem da pesca, da captura de iscas e lavouras de subsistência. Os impactos indiretos são relacionados ao desmatamento para a expansão da agricultura e da pecuária nos municípios da região, na bacia do rio Paraguai.

As qualidades ambientais e suas águas alçaram o turismo à condição de principal gerador de emprego e renda na região de Bonito/MS. Porém, o desmatamento, as queimadas e o uso intensivo de agrotóxicos cresceram nos últimos anos devido à expansão da fronteira agrícola. Ademais, existe risco para a fauna, com o aumento do atropelamento de animais a partir do fluxo de veículos de grande porte nas estradas; e para o clima, com o lançamento de gases de efeito estufa na atmosfera, acentuando os efeitos do câmbio climático e o agravamento dos problemas sociais nas comunidades locais, que correm o risco de perder seus meios de vida tradicionais, mormente ligados ao meio ambiente.

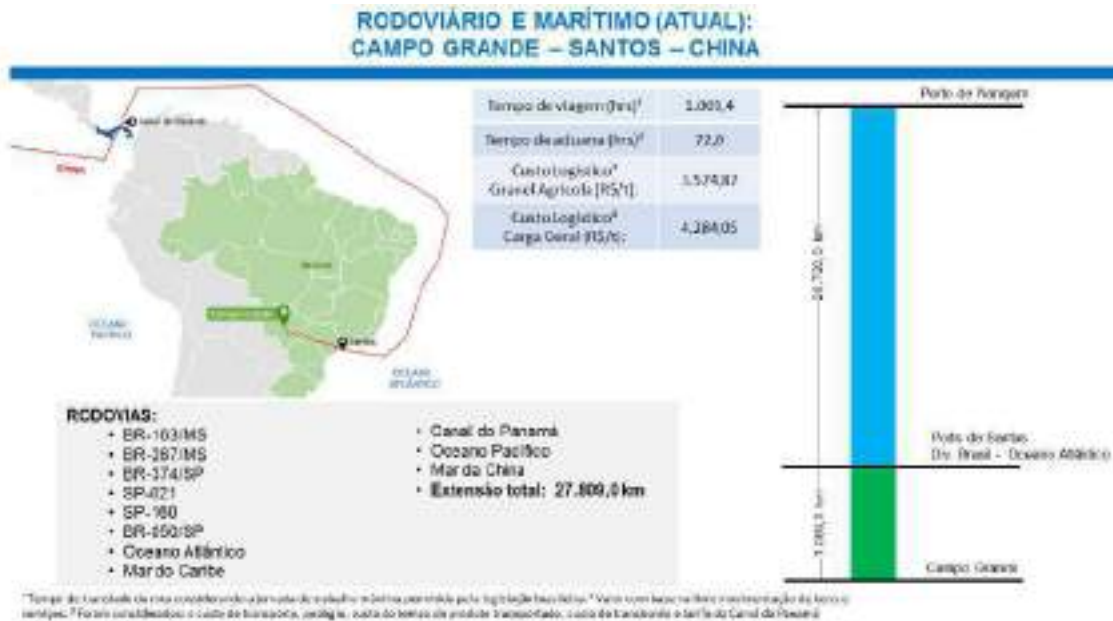
4 Perspectivas econômicas e comerciais

O estado de Mato Grosso do Sul, em específico, tende a catalisar as suas dinâmicas de desenvolvimento com a efetivação do Corredor, pois concentrará uma série de investimentos, servindo de ponto de partida da Rota, que se iniciará em Campo Grande (MATO GROSSO DO SUL, 2016).

Destaca-se que crescimento econômico não é desenvolvimento, que implica apenas na geração de riquezas. Nos projetos de desenvolvimento o bem-estar social é maximizado e distribuído à população em infraestrutura, ampliação do fornecimento de energia elétrica e acesso à educação e moradia. Sustentabilidade é o crescimento econômico com igualdade e justiça social, sem esgotar os recursos naturais:

A América do Sul evoluiu de uma condição receptora de cooperação, determinada pela posição geopolítica e econômica que a região ocupou nas relações internacionais contemporâneas, para outra de maior autonomia, em que capacidades técnicas foram geradas e recursos nacionais mobilizados, possibilitando, assim, o desenvolvimento de uma agenda de cooperação própria que privilegia a dimensão Sul-Sul (PINO, 2014, p.177).

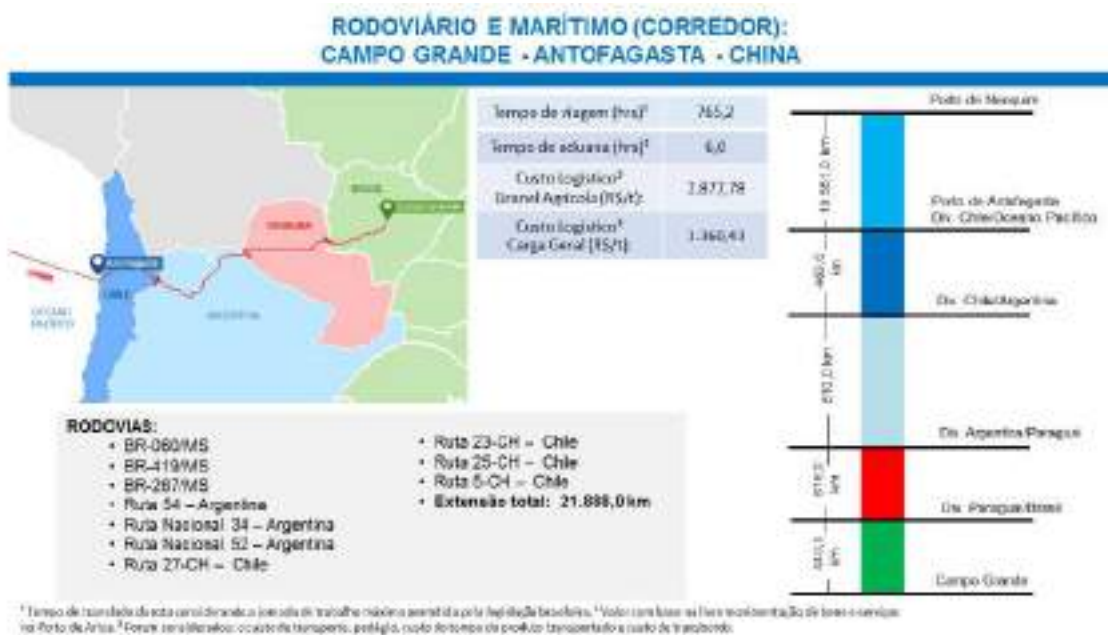
Figura 2 – Trajeto via Canal do Panamá



Fonte: Ministério das Relações Exteriores (GCLAC/MRE, s.d.), 2018.

As figuras 02 e 03 apresentam um comparativo entre a rota atual (com passagem via Canal do Panamá) e através da RILA, considerando o tempo de viagem e aduana, além do custo logístico. É possível observar também a distância total até a China.

Figura 3 – Trajeto via RILA



Fonte: Ministério das Relações Exteriores (GCLAC/MRE, s.d.), 2018.

4.1 Vantagens comerciais dentro da área de influência da RILA:

a) Chile: quando as mercadorias ingressam no Brasil através do Rio Grande do Sul, percorrem até Campo Grande/MS mais de 4.500 km. Com a Rota, a distância é reduzida quase a metade (2.400 km). Abaixo, é possível observar que essa queda na distancia se reflete no custo do frete. No entanto, a maioria das importações ingressa no Brasil por Santos/SP, Paranaguá/PR e São Francisco Sul/SC. O preço de itens como frutos do mar, azeites e vinhos é aumentado, considerando a armazenagem e o lucro dos intermediários, de forma que para chegar ao interior do Brasil pelas rotas tradicionais seu custo seja demasiadamente elevado. É possível ainda importar produtos manufaturados da costa oeste dos EUA, da Oceania e dos países asiáticos.

Figura 4 – Viabilidade do Corredor

| ROTAS | CUSTO DE TRANSPORTE | ROTAS TRADICIONAIS EM RELAÇÃO AO CORREDOR |
|---|----------------------|---|
| Campo Grande-Antofagasta (via Uruguai/ina) | US\$ 280,60/t | 97% mais caro |
| Campo Grande-Antofagasta (via Foz do Iguaçu) | US\$ 234,18/t | 65% mais caro |
| Campo Grande-Antofagasta (via Ponta Porã) | US\$ 179,05/t | 26% mais caro |
| Campo Grande-Antofagasta (Corredor Bioceânico) | US\$ 141,89/t | |

Fonte: Ministério das Relações Exteriores (GCLAC/MRE, s.d.), 2018.

b) Argentina: o custo do transporte cai significativamente com a união dos modais hidroviário e rodoviário, ou seja, utilizando a hidrovia Paraguai/Paraná e ao chegar a Porto Murtinho/MS os caminhões serão carregados para a entrada no Brasil.

Figura 5 – Importação de Trigo argentino



Fonte: Ministério das Relações Exteriores (GCLAC/MRE) - Reunião Embaixadores da ASEAN, Campo Grande/MS, 2020.

Na figura acima é observada a relação custo/tempo da exportação de trigo proveniente de Tucumán até Palmas/TO, com entrada no Brasil via Foz do Iguaçu/PR e armazenamento em São Paulo/SP. Ao utilizar o Corredor, com estocagem no *hub* regional, o custo diminui 20%. Uma relação parecida poderá ser observada com os cítricos exportados por Salta ou Jujuy, norte argentino (região contemplada pelo Corredor), reduzindo a distância até Mato Grosso do Sul a 2.000 km. As vantagens continuam quando a origem ou destino final for São Paulo, uma vez que o tempo e o custo diminuem quando comparadas com as vias ordinárias (entrada por Uruguaiana, São Borja ou Foz do Iguaçu). Qualquer ponto que esteja dentro da zona de influência da Rota torna o Centro-Oeste novo hub nacional e regional;

c) Paraguai: sua matriz econômica é idêntica à dos estados agroexportadores brasileiros, formada basicamente por grãos e proteína animal, restringindo de forma significativa as trocas comerciais, excetuando a economia de fronteira. Para produtos paraguaios exportados legalmente, por exemplo, a partir de Mariscal Estigarribia para Campo Grande, normalmente entram no Brasil via Foz do Iguaçu e os caminhões percorrem mais de 1.500 km para chegar a Mato Grosso do Sul. Se o ingresso ocorrer por Ponta Porã/MS, a distância é reduzida para 922 km. No entanto, quando se utiliza a RILA, a distância se reduz ainda mais, para 730 km.

4.2 Vantagens comerciais que o acesso ao Pacífico oportuniza:

Figura 6 – Importação de produtos da Costa Oeste dos EUA



Fonte: Ministério das Relações Exteriores (GCLAC/MRE) - Reunião Embaixadores da ASEAN, Campo Grande/MS, 2020.

a) Importações: como ilustrado acima, o Corredor torna-se porta de entrada para a modernização tecnológica das regiões que engloba. Na costa oeste dos EUA localiza-se o Vale do Silício, berço de *startups* e empresas mundiais de base tecnológica como Apple, Facebook e Google, além de instituições com foco em tecnologia, estabelecidas próximas à Universidade Stanford. Os derivados de petróleo são apenas um exemplo de uma infinidade de futuros negócios.

Figura 7 – Importação de Industrializados: Corredor x Atual



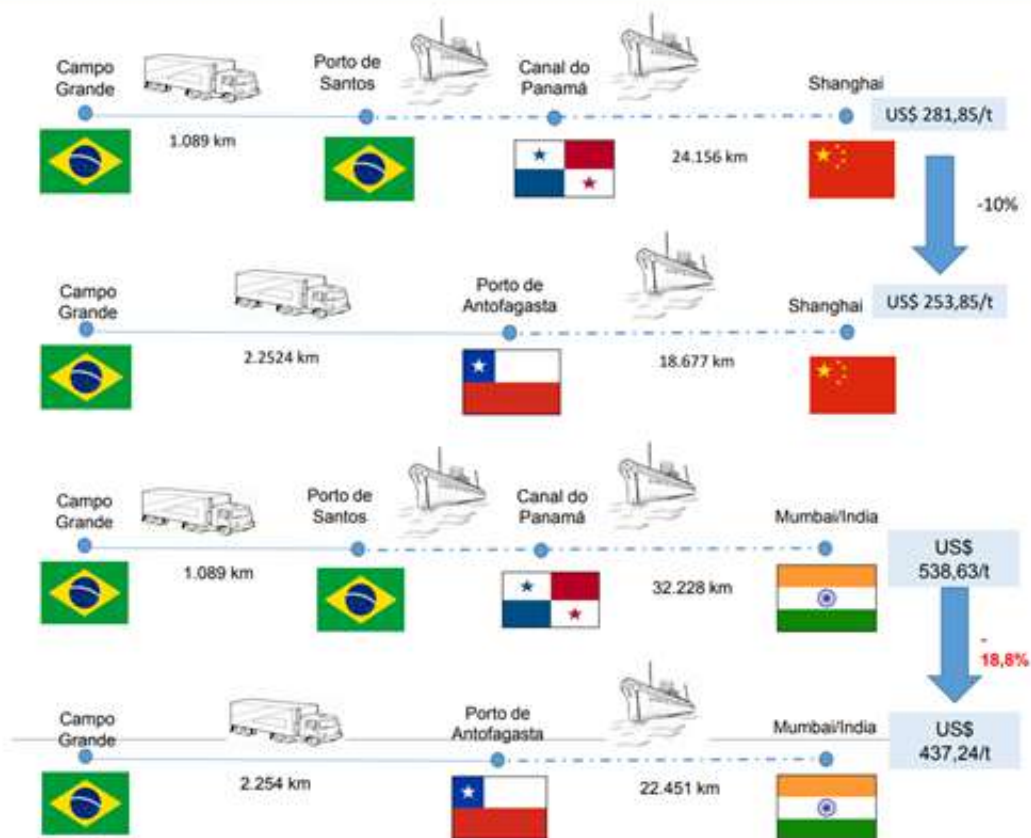
Fonte: Ministério das Relações Exteriores (GCLAC/MRE) - Reunião Embaixadores da ASEAN, Campo Grande/MS, 2020.

Além de grandes economias como China, Índia e EUA, a RILA pode proporcionar integração o sudeste asiático, região pouco explorada. Filipinas, Indonésia, Malásia, Tailândia, Singapura, entre outros chamados “tigres asiáticos” ou que componham organizações como a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) tem uma economia centrada na exportação de produtos industrializados.

b) Exportações: Segue um comparativo da exportação de carne a partir de Campo Grande até a Ásia, com saída pelo Porto de Santos e passagem via Canal do Panamá e através do Corredor (com embarque no Chile, via Oceano Pacífico). É possível observar a redução na distância até China e Índia, bem como uma queda no custo de respectivamente 10 e 18%. Essas economias emergentes foram escolhidas especificamente pelo acelerado desenvolvimento e por apreciar proteína animal.

Figura 8 – Exportação de Carne: Corredor x Atual

EXPORTAÇÕES DE CARNE : SANTOS VS. CORREDOR RODOVIÁRIO



Fonte: Ministério das Relações Exteriores (GCLAC/MRE) - Reunião Embaixadores da ASEAN, Campo Grande/MS, 2020.

5 Turismo como elemento dinamizador

Para Parkinson de Castro, representante do MRE para a América Latina e Caribe, o Corredor possui potencial de gerar empregos de qualidade e reduzir a pobreza, criando incentivos para a proteção ambiental. A promoção do turismo ao longo da Rota será um instrumento para uma transição gradual em direção a uma economia mais inclusiva, resiliente e sustentável. Nas palavras de Mamede (2019):

Além de conectar territórios para viabilizar uma cadeia produtiva específica, o corredor logístico pode integrar pessoas e grupos sociais, criando novas oportunidades de reconhecimento e valorização da cultura e dos ambientes naturais por meio do ecoturismo (MAMEDE, 2019, p.159).

Não restam dúvidas que o turismo será importante na dinâmica do Corredor. Com a possibilidade de viajar aos países vizinhos com custo mais baixo, o turista irá acumular mais conhecimento e informação sobre a cultura e características dos países

vizinhos. Passará, portanto, a ver seu entorno geográfico, eliminando algumas barreiras e indo além da fronteira, por vezes responsável por estereótipos equivocados (CASTRO, 2019).

Acredita-se que o território sul-mato-grossense será de sobremaneira impactado com a criação, ao longo da Rota, de uma série de atividades socioeconômicas – dentre as quais o turismo (OLIVEIRA, 2010). Da mesma forma que o comércio, o investimento ou a integração produtiva, o turismo tem uma natureza transnacional e como atividade econômica, portanto, desempenhará um papel fundamental para as economias dos países envolvidos na RILA.

5.1 Turismo regional

O Corredor integrará o roteiro turístico de Brasil, Paraguai, Argentina e Chile. O percurso planejado utilizará a infraestrutura já construída em sua maior parte, com boas autoestradas no Chile e na Argentina, estradas que carecem de conservação no Brasil e uma rodovia em construção na região do Chaco, norte do Paraguai. Ao longo de todo o trajeto a infraestrutura para atender aos viajantes ainda é quase inexistente. Postos de controle fronteiriço com recursos tecnológicos e humanos deficitários, problemas de segurança, ausência de postos de combustíveis, restaurantes, hotéis, socorro mecânico insatisfatório, entre outros problemas marcam o percurso em todos os países envolvidos.

Para a Rota ser atrativa é necessário melhorar a estrutura e estabelecer políticas que aumentem o conforto e a segurança de viajantes com especial atenção para as potencialidades turísticas existentes. Ao longo de todo o trecho são observados recursos e atrativos, principalmente nos segmentos do ecoturismo, cultura e gastronomia. Conforme a intensificação de movimento na RILA, o futuro sistema turístico deverá estabelecer roteiros aproveitando as potencialidades das regiões-alvo. É imperioso destacar que o trecho que corta o Paraguai, cerca de 650 km, ainda não está pavimentado.

Segundo Lunas (2019), entraves burocráticos dificultam os sistemas de pagamento, de trânsito e de informações para os visitantes, além das questões sanitárias, de segurança e de acessibilidade, que são as principais causas para o aumento do rigor nas fronteiras, devido ao medo do terrorismo e da possibilidade de epidemias.

A maior parte das exigências para cidadãos de Brasil, Paraguai, Argentina e Chile circulem na futura Rota são estabelecidas por acordos firmados no âmbito do MERCOSUL. Embora o Chile não seja um país-membro do acordo, ele se enquadra como membro associado, portanto, adota algumas de suas resoluções.

Figura 9 – Trajeto do Corredor



Fonte: SEDESC/PMCG – Campo Grande na Rota da Integração, 2019.

Conforme o acordo do MERCOSUL, assinado em 26 de março de 1991, os cidadãos dos países-membros podem viajar apenas com Cédula de Identidade ou passaporte que esteja dentro do prazo de validade. Nesse contexto, algumas aduanas estabelecem que o prazo de emissão do documento seja de no máximo 10 anos, a fim de garantir o estado de conservação e principalmente a possibilidade de identificação do portador. Entretanto, esse prazo específico não está descrito no documento assinado. O Chile, como membro associado do bloco regional, aderiu a esse acordo posteriormente e adota a mesma política para o ingresso de cidadãos mercosulinos em seu território.

Importante dizer que antes do MERCOSUL, houve outras tentativas de acordo comercial e de livre circulação regional. É o caso da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), de 1960, da qual o Chile fazia parte, e serve de base para as regras atuais de circulação entre esses países. Faria (2004) retrata de forma breve a evolução desses tratados:

Embora as iniciativas de integração latino-americana sejam tão antigas quanto às da UE (a ALALC é de 1960, enquanto a CEE foi fundada em 1957), sua efetividade, no sentido de uma evolução do processo que tenha significado econômico e social, só veio a se materializar nos anos 90. [...] O movimento integracionista que formou o MERCOSUL resultou da iniciativa de aproximação argentina e brasileira nos anos 80 e se concretizou em 1991, quando, com a adesão do Paraguai e do Uruguai, foi firmado o Tratado de Assunção (FARIA, 2004, p. 126).

O Paraguai é flexível quanto à data de emissão da Cédula de Identidade, que pode ter mais de 10 anos de expedição, desde que esteja em bom estado de

conservação, não manchada, rasgada ou rasurada. Já Chile e Argentina normalmente exigem que o documento de identificação de brasileiros tenha menos de dez anos de expedição.

Na questão sanitária, a vacina contra a Febre Amarela é uma exigência em comum de Paraguai, Argentina e Chile, sobretudo para brasileiros oriundos das regiões que apresentam risco da doença. A vacinação deve estar registrada em Carteira Internacional de Vacinação (CIVP), que é expedida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Segundo Lunas (2019), essa medida foi tomada devido aos surtos de febre amarela, frequentes no Brasil. Atualmente vários países solicitam o documento para brasileiros, que só é expedido com no mínimo 10 dias após a profilaxia (tempo para a vacina fazer efeito) e comprovada com carimbo e assinatura do posto onde foi tomada. Para cidadãos desses países, no momento o Brasil não exige vacinas específicas, mas recomenda que a situação vacinal do turista esteja atualizada. No entanto, as recomendações podem ser alteradas de acordo com a necessidade pelas autoridades sanitárias de cada país.

Tais documentos devem ser originais e apresentados às autoridades de migração no momento de ingresso aos países. O seguro-viagem não é obrigatório, porém, diante da precariedade do sistema público de saúde e dos problemas de vigilância sanitária que acometem a região, os viajantes ficam à mercê da sorte, caso haja algum contratempo.

Outro fator a ser considerado na circulação de turistas pela América do Sul, em especial nos países integrantes do projeto do Corredor Bioceânico, é a questão do câmbio. Uma moeda única poderia contribuir de sobremaneira, conjuntamente à livre circulação de pessoas, nos moldes da União Europeia, uma vez que já existe a circulação de bens e serviços entre os países membros. Em nosso entender, a adoção de tais medidas fortaleceria o bloco econômico (MERCOSUL) e, conseqüentemente, o turismo entre os membros.

5.2 Turismo global

De acordo com Castro (2019), os gastos globais com turismo mais do que dobraram nos últimos anos, em decorrência da melhoria de condições das grandes economias (Europa, Japão e EUA), do rápido desenvolvimento de países emergentes como China, Índia e Rússia, além do avanço da tecnologia e da internet. Atualmente, o turismo representa 7% das exportações mundiais de bens e serviços, 10% do PIB mundial e de todos os empregos gerados no mundo. O turismo gera, hoje, mais empregos do que a soma das indústrias automobilística e química.

Em 2017, segundo a *World Tourism Organization* (UNWTO, 2017), a América do Sul recebeu 36,7 milhões de estrangeiros (aumento de 8%), gerando uma receita de US\$ 29,3 bilhões (aumento de 2%). Na região do Corredor, o Chile recebeu 6,4 milhões de turistas, o Brasil, 6,5 milhões, a Argentina, 6,7 milhões e o Paraguai, 1,5

milhão. Em conjunto, os países integrantes da RILA receberam 21,1 milhões de turistas. No ano em comento, Chile e Paraguai obtiveram as maiores taxas de crescimento, respectivamente, 14% e 17%.

No entanto, em 2016, só a França recebeu 82,5 milhões; os EUA e a Espanha cerca de 75 milhões cada; Alemanha e México em torno de 35 milhões cada; a Itália 32,5 milhões; a Grécia 28 milhões; o Japão 24 milhões; o Marrocos 10,3 milhões; e a Irlanda 8,4 milhões. É possível verificar que os países do Corredor, em bloco, atraem menos turistas do que Japão e Grécia, só para que se tenha ideia do potencial turístico que pode ser explorado. Os dados mencionados mostram uma diferença expressiva de escalabilidade e também escondem o potencial da região. Muito pode ser feito para ativar essa capacidade adormecida. Para que isso ocorra, porém, algumas dificuldades devem ser superadas, no entendimento de Castro:

No plano global, a atividade turística enfrenta desafios. Como era de se esperar, esses também se fazem sentir na América do Sul:

- 1) a complexidade e a fragmentação da atividade turística demanda uma abordagem transversal, multidimensional e multisetorial;
- 2) o turismo é impactado por fatores exógenos: a mudança das condições macroeconômicas (taxa de câmbio, inflação e depressão), os desastres naturais (furacões, enchentes, queimadas, longos períodos de seca) e os solavancos dos ciclos políticos e das tensões geopolíticas;
- 3) a atividade turística sofre também o impacto das mudanças tecnológicas, do advento das redes sociais, da economia do compartilhamento e do avanço das plataformas digitais; e
- 4) o turismo sente, como qualquer outro setor, os efeitos das megatendências globais (envelhecimento da população, aumento da classe média global, sustentabilidade ambiental e inclusão social) (Castro, 2019, p.22/23).

O Corredor possibilitará roteiros que valorizem experiências em ambientes ecologicamente equilibrados, como viajar pelo deserto de Atacama, visitas guiadas a sítios naturais para conhecer a fauna e a flora da região, hospedagem em fazendas na região do Chaco (pantanal paraguaio), visita em adegas para saborear os vinhos de montanha do norte argentino, e ainda, conhecer as praias do Pacífico e os pratos da culinária chilena. São inúmeras as atrações turísticas, culturais e gastronômicas que podem ser exploradas comercialmente, sem, necessariamente, enfrentar restrição de sazonalidade. Podemos também citar as belezas naturais de Bonito/MS e da Cordilheira dos Andes, essas atreladas às condições climáticas e/ou naturais.

Para promover o turismo, todo e qualquer tipo de barreira deve ser removida, seja de natureza física, econômica, legal, administrativa ou de transporte. Ademais, quando possível, o pacote turístico deve ser personalizado, levando em conta a idade, a composição familiar, o nível de renda, o tipo de vida e objetivo do turista.

Apesar de o turismo não ser o principal objetivo, vale lembrar que os países envolvidos possuem atrações espalhadas em diversas regiões e com enorme potencial para desenvolver, principalmente, a questão de infraestrutura. Conforme anteriormente mencionado, os membros da RILA têm parcela significativa da economia atrelada ao

turismo, e no intuito de manter preservados seus ecossistemas, devem efetuar ações e possuir iniciativas coordenadas, para que todo o roteiro, ou pelo menos parte do percurso, seja efetuado de forma integrada.

6 Integração aduaneira e soluções logísticas multimodais

A Rota incentivará à formação acadêmica em logística, e fomentará a adoção de soluções multimodais, com a emissão de apenas um documento de transporte, cobrindo o trajeto total. O uso de vários modais incentivará o desenvolvimento das áreas de fronteira como Ponta Porã, Porto Murtinho e Corumbá, localizadas em Mato Grosso do Sul. Produtos inviáveis de serem transportados através das rodovias na Cordilheira dos Andes, como por exemplo, recursos minerais, seriam enviados via ferrovia e hidrovia, dessa forma a movimentação de carga fica menos dependente de rodovias e caminhões.

Com o desenvolvimento da intermodalidade (emissão individual de documento de transporte para cada modal, e divisão de responsabilidade entre os transportadores), espera-se a criação de modernos centros logísticos, destacando-se o *hub* regional de Campo Grande. Tal iniciativa pretende aumentar a sinergia entre as empresas da região e tende à formação de parcerias, com a criação de *clusters* agrícolas, industriais e manufatureiros para a exploração dos novos mercados regionais e internacionais.

O corredor possui duas frentes complementares: rodoviária (Antofagasta a Campo Grande) e hidroviária (de Porto Murtinho/MS até Buenos Aires). Diante disso é possível utilizar os portos de Porto Murtinho, Concepción, no Paraguai, e Barranqueras (Argentina) para escoar produtos pela hidrovia Paraguai/Paraná.

Figura 10 – Frentes complementares do Corredor Bioceânico



Fonte: Ministério das Relações Exteriores (GCLAC/MRE)
Reunião Embaixadores da ASEAN, Campo Grande/MS, 2020.

Os serviços logísticos são essenciais para o crescimento de setores como o de turismo, pois na atualidade, não há voos internacionais que conectem Campo Grande/MS até Salta ou Jujuy, na Argentina. Já Iquique (Chile), é uma zona de livre comércio que atrai investidores, mas são poucos brasileiros que conhecem a cidade e suas vantagens fiscais. Na malha aérea do Corredor, Assunção operaria como *hub*, distribuindo voos diretos regionais, inclusive por companhias *low cost*. Não há necessidade de passar por Buenos Aires para se chegar ao norte argentino ou por Santiago para visitar Antofagasta, ou ainda por São Paulo para chegar a Campo Grande/MS.

Quanto à simplificação de processos aduaneiros e centros de controle integrados, podemos citar como exemplo o Passo de Jama (fronteira entre Argentina e Chile), que está no traçado do Corredor. As aduanas possuem integração digital e procedimentos antecipados, com a mínima interferência no tráfego. Tais procedimentos devem ser adotados por todos os integrantes da RILA, no sentido de que mesmo que sistema e procedimentos não sejam unificados, que ao menos se comuniquem. A facilitação

desses processos aduaneiros requer investimentos significativos em tecnologia e adequações que implicam na harmonização de práticas, recursos humanos e tecnológicos compatíveis, uniformidade de horários e padrões de comportamento, internet de qualidade e agências dispostas a colaborar.

É previsto que o desembaraço aduaneiro dure de 3 a 6 horas e o controle de cargas será limitado a simples verificação da documentação, da garantia e do lacre. Para mercadorias em trânsito, unicamente o confronto da documentação de embarque e desembarque. Considerando toda a circulação esperada (pessoas, mercadorias, bens e serviços), é vital o desenvolvimento em paralelo da infraestrutura física para o sucesso e eficiência operacional do Corredor.

Considerações finais

A cooperação entre as nações da Rota, para obtenção de diversas formas de vantagem, abarca os direitos de 3ª geração/dimensão de direitos humanos como a paz, o desenvolvimento sustentável, a autodeterminação dos povos, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a proteção de tais direitos ocorrem mediante o compromisso com o bem comum.

Atualmente os exportadores de grãos, carnes e celulose, utilizam os portos de Santos/SP e Paranaguá/PR para escoar a produção até a Ásia, por rotas mais distantes e onerosas que o envio pelo Pacífico, via Chile. A proposta atual de Corredor Bioceânico, pretende interligar países que são membros do MERCOSUL (Brasil, Paraguai e Argentina) ao Chile, através da revitalização, ampliação e/ou construção de rodovias e ferrovias, e tem por fundamento possibilitar maior competitividade econômica aos envolvidos, além de acelerar o processo de transposição das barreiras físicas e culturais que eventualmente isolem as nações pertencentes à iniciativa.

A Rota da Integração oferece um celeiro de oportunidades para várias atividades econômicas, em diversas regiões dos países envolvidos. Contudo, o empreendimento perde o sentido sem a participação do setor privado, pois são as trocas comerciais que darão vida e dinamismo ao Corredor, e para isso, é necessária uma maior integração sociocultural e econômica dos locais em desenvolvimento, que implicará na geração de vantagens competitivas.

Este texto espera contribuir para alimentar estudos que identifiquem atividades econômicas integradas, oportunidades de investimento e novos fluxos comerciais, que compartilhem ideias, hábitos e cultura, caracterizando um verdadeiro “caldeirão” cultural, social e econômico.

De forma geral, o Corredor pretende aumentar a participação do comércio regional nas exportações e importações de Mato Grosso do Sul, e diversificar a oferta de bens e serviços. A RILA busca a ampliação da oferta e menor dependência estrutural do agronegócio e da China, desenvolvendo um eixo energético e estimulando a criação de polos industriais que agregarão valor aos produtos e serviços, gerando empregos de qualidade.

O Corredor Bioceânico beneficiará substancialmente a economia e o desenvolvimento das regiões, com destaque para o turismo. A iniciativa tem despertado a atenção não só de empresários e governos, mas também da comunidade internacional, inclusive acadêmica, que pretende gerar conhecimento visando às mudanças que ocorrerão nos próximos anos na região atingida pelo Corredor. Esses ganhos econômicos devem estar baseados nas premissas de desenvolvimento sustentável, que são entendidas como a capacidade de utilizar recursos e os bens da natureza sem comprometer a disponibilidade desses elementos para as gerações futuras. Isso significa adotar um padrão de consumo e de aproveitamento das matérias-primas extraídas da natureza de modo a não afetar o futuro da humanidade, aliando desenvolvimento econômico com responsabilidade ambiental.

Naturalmente, crescerá a articulação entre as estruturas governamentais de Mato Grosso do Sul, Bolívia, Assunção, Buenos Aires e províncias/departamentos, o que fortalecerá o desenvolvimento de parcerias internacionais, formação de redes universitárias, maior intercâmbio cultural regional. Tais esforços transformarão Campo Grande/MS e o Estado de Mato Grosso do Sul num grande hub de distribuição, e pretendem corrigir a distorção de que o Mercosul não trouxe nenhum benefício concreto para o Centro-Oeste.

Mais que um tráfego de mercadorias, a Rota Bioceânica será um fator de integração aos demais territórios, uma vez que há muita riqueza cultural, paisagística e econômica nas regiões cortadas pelo Corredor. Atualmente não existe uma rota que reúna as belezas do Pantanal, de Bonito, do Chaco paraguaio, do Deserto do Atacama, dos Andes e das praias do Pacífico.

Referências

Almeida, L.P., Lacerda, L. T., & Figueira, K. C. N. (2019). A importância do estudo dos impactos sociais junto às comunidades locais dos territórios que integram o Corredor Rodoviário Bioceânico. *Interações*, v. 20, p. 285-296.

Asato, T. A., Marques, H. R., & Buzarquis, R. M. (2019). Perspectivas da economia criativa e do desenvolvimento local na Rota Bioceânica. *Interações*, v. 20, p. 193- 210.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (2019). Estudos Técnicos Referentes ao Eixo de Capricórnio: avaliação dos Corredores Bioceânicos. Recuperado em setembro, 2019, de: <https://www.bndes.gov.br/arquivos/corredor-bioceanico/>.

Benites, M., Mamede, S., Centeno, C. V., & Alves, G. L. (2019). Porto Murtinho, Mato Grosso do Sul, e o Corredor Bioceânico: caminhos possíveis para a sustentabilidade socioambiental. *Interações*, v. 20, p. 267-284.

Bonavides, P. (2000). *Curso de Direito Constitucional* (4ª ed.). São Paulo: Malheiros.

Castilho, M. A., Luzio, M., & Oliveira, E. M. (2019). Brasil, Paraguai, Argentina e Chile/Rota Bioceânica: relações culturais no território vivido. *Interações*, v. 20, p. 69-89.

Castro, C. N. (2015). O agronegócio e o desafio de financiamento da infraestrutura de transportes no Brasil. Texto para discussão (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), v. 2074, p. 1-44.

Castro, J. C. P. (2019). Turismo como instrumento dinamizador do Corredor Rodoviário Bioceânico. *Interações*, v. 20, p. 19-29.

D'Onofrio, A., & Rousseau, P. (2018). Financial Development, Trade Openness and Growth in the First Wave of Globalization. *Comparative Economic Studies*, v. 60, n. 1, p. 105-14.

Faria, L. A. E. (2004). A chave do tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.

Honório, K. S. (2013). O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, São Paulo, SP, Brasil.

Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana. (2020). Recuperado em junho, 2020, de: <http://www.iirsa.org/>.

Lengyel, M, & Malacalza, B. (2010). ¿De qué hablamos cuando hablamos de cooperación Sur-Sur? Conceptos, actores y agenda de investigación. Buenos Aires, Argentina: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Lunas, J. R. S., Melo, A. S., & Lunas, M. C. F. S. (2019). Desafios para o Corredor Bioceânico e suas potencialidades turísticas: a questão da livre circulação de pessoas. *Interações*, v. 20, p. 31.

Maciel, R. F., & Costa, F. E. S. (2019). Rede universitária da Rota de Integração Latino-Americana: um sobrevoo sobre questões emergentes do Corredor Bioceânico. *Interações*, v. 20, p. 5-12.

Makiya, I. K., Peixoto, C. G. O. C., & ROSA, I. F. (2010). Abordagem dos sistemas de distribuição e armazenagem dos principais centros produtores de soja no Brasil. VI Congresso Nacional de Excelência em Gestão da Universidade Federal Fluminense - UFF.

Mamede, S., Benites, M., Esquivel, A., Clay, R., Merighi, G. L., & Alho, C. J. R. (2019). Turismo de observação de aves no Chaco: oportunidades e desafios ao Corredor Bioceânico, segmento Brasil/Paraguai. *Interações*, v. 20, p. 159-177.

Mato Grosso do Sul (Estado). (2016). Antecedentes – Seminário “Corredor Bioceânico Rodoviário”. Recuperado em janeiro, 2020, de: <http://www.corredorbioceanico.ms.gov.br/antecedentes/>.

Mendonça, E. F. (2015). Pobreza, Direitos Humanos, Justiça e Educação (1ª ed.). In: MEC; SECADI. (Org.). *Educação, Pobreza e Desigualdade Social*, v. II, p. 1-70.

Mercado Común del Sur. Recuperado em dezembro, 2019, de: <https://www.mercosur.int/>.

Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil - Coordenadoria Geral de Assuntos Latino-americanos e Caribenhos.

Miranda, M. G., Friede, R., & Avelar, K. (2019). Capital social e os desafios do Corredor Bioceânico. *Interações*, v. 20, p. 211.

Ogbor, J. O., & Eromafuru R. E. (2018). Regional trade blocs, location advantage and enterprise competitiveness in the global economy. *Archives of Business Research*, v. 6, n. 6, p. 11-27.

Ojima, A., & Rocha, M. (2005). Desempenho logístico e inserção econômica do agronegócio da soja: as transformações no escoamento da safra. Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural.

Oliveira, V. A. (2010). A infraestrutura de transportes como política governamental para o desenvolvimento regional e a integração sul-americana: uma análise sobre as Rotas Bioceânicas em Mato Grosso do Sul. 145f. Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, Brasil.

Pereira, M. A. S., Magalhães Filho, F. J. C., Teles, A. P. S., & Ayres, F. M. (2019). Caracterização ambiental do uso e ocupação do solo das áreas de influência em municípios da Rota de Integração Latino-Americana. *Interações*, v. 20, p. 255.

Pino, B. A. (2014). América Latina na cooperação internacional para o desenvolvimento. In: Mello e Souza, André. (Org.). *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. 1ª ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 1, p. 175-202.

_____ (2014). Evolução histórica da Cooperação Sul Sul. In: Mello e Souza, André. (Org.). *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. 1ª ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v.1, p. 57-85.

Piovesan, F. (2013). *Direitos humanos e o direito constitucional internacional* (14ª ed.). São Paulo: Saraiva.

Raddatz, L. A. M., & Buss, R. N. (2014). Rota Bioceânica Norte como alternativa de escoamento da produção de soja pelo Oceano Pacífico. *Revista Científica do ITPAC*, v. 07, p. 1-10.

Real, M. (1994). *Teoria Tridimensional do Direito* (5ª ed.). São Paulo: Saraiva.

World Tourism Organization (2017). *World Tourism Organization compendium of tourism statistics*.

Relación Comercial entre la Unión Europea y Centroamérica

Commercial relationship between the European Union and Central America

Cristian Rivas-Castillo¹

Resumen

El presente documento tiene como objetivo analizar el impacto del acuerdo de asociación suscrito por la Unión Europea y Centroamérica. Se aplicó el método de análisis de contenido, con un enfoque cualitativo, diseño no experimental interpretativo. Tras la revisión documental se observó que hasta la fecha solo el “Pilar Comercial” del acuerdo es aplicable, se analizó la situación del comercio antes de la aplicación de los acuerdos alcanzado en 2012 y posterior a la entrada en vigor. Se concluye que a partir de la entrada en vigor del pilar comercial del acuerdo, el comercio trans regional experimenta un crecimiento significativo, no obstante la balanza comercial para Centroamérica ha sido deficitaria de modo que los países en cuestión deben detectar oportunidades comerciales para aumentar sus exportaciones con destino a la Unión Europea.

Palabras Claves.

Acuerdo, Comercio Internacional, Centroamérica, Cooperación, Unión Europea.

Introducción

Los países miembros de la Unión Europea (UE) desde hace algunas décadas comenzaron a tomar conciencia de la importancia de una apertura comercial hacia las distintas regiones, esto debido, a factores como la globalización e interdependencia, lo cual se traduce a la formación de diversos polos de poder, haciendo necesario la creación de acuerdos comerciales y la integración entre los Estados.

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Docente Investigador asociado a la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI), Managua, Nicaragua. Coeditor de la Revista Ciencia Jurídica y Política (UPOLI), Asistente Editorial de la Revista Política, Globalidad y Ciudadanía. Correo electrónico: Crivascl@uanl.edu.mx, Castillocris25@yahoo.es

En este sentido, la UE ha visto en la región latinoamericana una oportunidad para el desarrollo de relaciones birregionales, amparada en tres niveles específicos de cooperación, Ruano (2018) establece que estos niveles son: por una parte el bilateral (Acuerdos, tratados y convenios suscritos con países de manera individual), subregional (Acuerdos entre países de una subdivisión territorial) dentro de este nivel se encuentran Mercosur y Centroamérica, el tercer nivel es el birregional (Unión Europea- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños).

El presente documento se enfocará en el estudio del nivel birregional, específicamente en el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE), en este sentido, se plantea que existe la necesidad a siete años de la entrada en vigor del acuerdo suscrito entre estos dos sistemas de estudiar la aplicación de los pilares establecidos por las partes, por tal razón, se plantea como objetivo del estudio, analizar el impacto económico, político y social del acuerdo suscrito por la UE y Centroamérica.

Marco Teórico

Antecedentes

De manera formal las relaciones de dialogo y cooperación entre la Unión Europea y la región Latinoamericana comenzaron en 1983 con la firma del primer acuerdo de cooperación entre dos procesos de integración, siendo este entre la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea (Díaz-Silveira Santos, 2010), a partir de este acuerdo se sucedieron una serie de intentos por lograr acuerdos regionales y subregionales. Siendo Centroamérica el proceso de integración que logro finalizar antes las negociaciones con la UE.

Las relaciones de entendimiento entre estas dos regiones se podrían clasificar en dos tipos, por una parte los procesos exploratorios y por otro lado los procesos de formalización. En este orden de ideas, dentro de los procesos exploratorios se encuentra la implementación de un “Marco Comercial” entre los mercados común de Centroamérica y la Unión Europea en el año de 1968, para Morales López y Garza (2009) este marco comercial consistió en una iniciativa de la comunidad europea por apoyar el desarrollo de los países del tercer mundo. Esta se comenzó a desarrollar a partir del año 1971 con el denominado Sistema Generalizado de Preferencia (SGP).

El sistema Generalizado de Preferencia es un mecanismo que permite a los países en vías de desarrollo obtener un trato arancelario preferencial parcial o total. Para que los países en crecimiento puedan ser parte de este sistema es necesario en primer lugar; que no estén bajo la administración de la Unión Europea, en segundo término; es obligatorio que los Estados no tengan acuerdos de acceso preferencial a los mercados de la UE, por último, los países no tienen que haber sido clasificados por el Banco Mundial como territorios de altos ingresos o de ingresos medianos durante tres años consecutivos (UNCTAD, 2015).

En este sentido, los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) al sostener un acuerdo de asociación con la Unión Europea automáticamente dejaron de tener acceso al Sistema Generalizado de Preferencia, sin embargo, por muchos años este mecanismo fue de utilidad para el crecimiento económico de los Estados Centroamericanos.

Por otra parte, dentro de los procesos denominados de formalización entre las relaciones de las dos regiones estudiadas, se encuentran aquellos encaminados a la creación de convenios o acuerdos regionales como lo es la búsqueda por la implementación de un acuerdo de asociación birregional, es así, como en 1983 se firmó el denominado “Proceso de San José” el cual es considerado como el primer acercamiento formal entre estos dos sistemas, este acuerdo rigió principalmente en la década de los años ochenta y fue un espacio de diálogo tanto político como social entre la Unión Europea y Centroamérica. Este mecanismo sirvió para ayudar a erradicar los conflictos sociales del Istmo, es decir, aportó a los procesos de paz, así como, aportó a reducir la inestabilidad política del momento por medio de acciones de cooperación y sobre todo por el respeto a la autodeterminación de los pueblos Centroamericanos, esto bajo el principio de la no intervención militar (Soto Jimenéz, 2010).

Posteriormente, entrada la década de los noventa y debido a diversos fenómenos como la globalización y la reconfiguración del entramado internacional, las relaciones entre las dos regiones cambiaron, a este proceso Ramírez Cover (2009) lo ha denominado “acuerdos de segunda generación”, los cuales consistieron por un lado en intensificar por parte de la Unión Europea los actos de cooperación, esto se logró materializar por medio del Acuerdo Marco de Cooperación firmado en 1993 y que entró en vigencia en 1999, por otra

parte, se intensificaron las relaciones comerciales esto gracia al establecimiento del Régimen Droga dentro del Sistema Generalizado de Preferencia, el cual consistía en “otorgar mayores beneficios de los que ya establece el SGP, para Centroamérica y Pakistán” Osterloff citado en (Soto Jiménez, 2010).

Durante la década de los años 90 las relaciones entre estas dos regiones tanto en materia de cooperación como en el aspecto comercial comenzó a crecer, lo cual hizo posible que la comunidad miembro de la UE se replantearan en la década de los años 2000 la posibilidad de entablar una nueva etapa de vinculación birregional (Aguilar , 2007), en este sentido, durante la XVII conferencia ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se estableció como objetivo la creación no solo de un nuevo acuerdo de cooperación sino que era necesario contar con un tratado de libre comercio entre los dos sistemas de integración.

En cuanto al cumplimiento de estos objetivos trazados, la Unión Europea trato de realizar un acercamiento con Centroamérica a través de la realización mini cumbres birregionales, el punto de partida de estos encuentros fue en Guadalajara en el año 2004 la cual tuvo como aspecto importante la afirmación de “Celebración entre ambas regiones, de un acuerdo de asociación que incluya un área de libre comercio” (Ramirez Cover, 2009).

Después de varias de reuniones de entendimiento entre las dos regiones, el 29 de junio del año 2007 se inician formalmente las negociaciones para un “Nuevo Acuerdo de Asociación” esto como parte del encuentro de alto nivel entre la Comisión Europea y Centroamérica, finalmente, cinco años después del inicio de las negociaciones se suscribió en Tegucigalpa, Honduras el acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica (SICE, 2020).

Relación Unión Europea-Centroamérica

Acuerdo de Asociación.

El acuerdo de asociación suscrito entre la Unión Europea y Centroamérica es considerado un hecho histórico debido a que es el primer acuerdo en su tipo firmado y ratificado región a región (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013). Este acuerdo, a como es característica de los acuerdos suscrito por la

UE está sustentado en tres objetivos esenciales; Dialogo Político, Cooperación y Comercio.

Diálogo Político

Las negociaciones del Dialogo Político establecido en el Acuerdo de Asociación UE-CA, se encuentra basado en el apartado de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) suscrito entre las dos regiones en Roma en el año 2003, sin embargo, se tomaron en cuenta las nuevas realidades y la forma en cómo se han venido relacionando los dos sistemas.

Soto Jiménez (2010) sostiene que este pilar busca establecer mecanismos estandarizados que ayuden a la discusión e intercambio de información sobre asuntos bilaterales y regionales que sean de interés común, lo que facilitara la adopción de posiciones conjuntas y lograr de esta forma una agenda de interés común.

Este pilar se basa en principios como el respeto, la promoción de la democracia, la paz, los derechos humanos, el Estado de Derecho, la buena gobernanza y el desarrollo sostenible, estos principios facilitaran el intercambio de opiniones en temas prioritarios entre ambas regiones. En este sentido, se establecieron los siguientes temas de interés; desarme, armas de destrucción masiva, lucha contra el terrorismo, crímenes graves de trascendencia internacional, financiamiento para el desarrollo, migración, medio ambiente, seguridad ciudadana, buena gobernanza en materia fiscal y fondo común de crédito económico y financiero; sin embargo, el artículo número trece inciso cuatro establece que “las partes podrán acordar en cualquier momento añadir cualquier otro tema como ámbito de dialogo político” (Diario oficial de la Unión Europea , 2012).

Pilar de cooperación

Al igual que el pilar del Diálogo político el tema de cooperacion tiene sus bases en el ADPC suscrito en el año 2003, este eje tiene como principal función apoyar el proceso de integración de los países miembros del sistema centroamericano, por otra parte, siguiendo su visión y misión la UE en la lucha contra la pobreza y el apoyo al desarrollo de los países se establecieron programas de cooperacion relacionados con el comercio exterior y la unión aduanera (Mata & Cordero , 2009), asimismo, se establecieron los siguientes puntos de

trabajo; promover la integración regional, promover la cohesión social entre los países centroamericanos y fomentar la ciencia, tecnología e innovación.

Pilar Comercial.

El tema comercial fue el punto más trascendente en las negociaciones del acuerdo de asociación entre la UE y Centroamérica, este se centró en crear un área de libre comercio. Esta área permitirá la eliminación de las barreras comerciales y otras medidas que limitaban el comercio birregional, estos elementos hacen posible la expansión y diversificación de las mercancías que las partes comercializan.

Método.

El presente artículo, es producto de una investigación de corte descriptivo el cual es el tipo de investigación concluyente que tiene como objetivo principal la descripción de algo, generalmente las características o funciones del problema en cuestión, en este tipo de investigaciones no se plantean hipótesis ni predicciones, sino que se limitan a la caracterización del fenómeno estudiado que le interesan al investigador (Tamayo & Carrillo, 2005)

En este estudio, se utilizó la técnica del análisis de contenido el cual es una técnica utilizada en las investigaciones con enfoque cualitativo, esta técnica es esencialmente utilizada en “la interpretación de textos, ya sea escritos, grabados o cualquier otra forma diferente donde puedan existir toda clase de registros” (Rivas-Castillo & Lechuga Cardozo, 2020).

Resultados

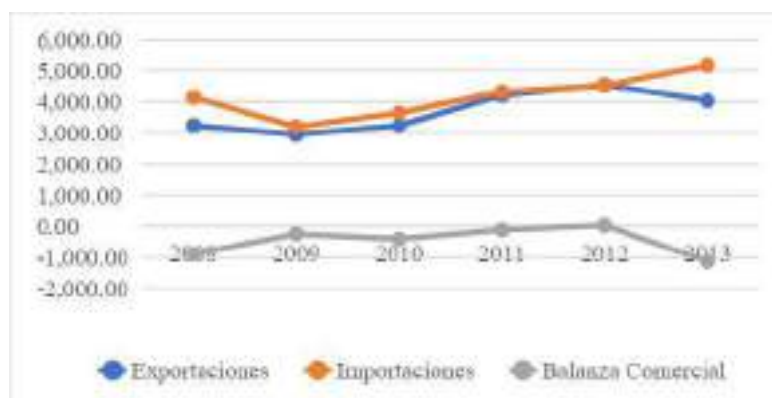
El acuerdo de asociación suscrito por los países miembros de la Unión Europea y Centroamérica entrará en plena vigencia hasta que los 27 Estados de la UE finalicen los procedimientos de ratificación (SICE, 2020), en este sentido, solo el pilar comercial surtirá los efectos planteados en el acuerdo.

Para los países Centroamericano las disposiciones establecidas en el pilar comercial comenzaron a ser aplicadas a partir de los meses de agosto y diciembre del año 2013, por esta razón, como parte de los resultados del presente estudio, se analizará únicamente el pilar comercial, el análisis consistió en estudiar la situación comercial entre ambas regiones antes y

después de haberse suscrito el acuerdo de asociación birregional.

Como punto de partida de este análisis comparativo se observará la situación como bloque comercial en el periodo 2008-2013 en relación con los años de vigencia que tiene el pilar comercial del acuerdo de asociación, en este aspecto, el flujo comercial entre ambas regiones antes de la entrada en vigor del pilar comercial se comportó de manera irregular, esto provoco que la integración Centroamericana tuviera una balanza comercial negativa esto debido a que lo importaba era mucho mayor que las exportaciones realizadas, en la grafica numero 1 se puede observar el comportamiento comercial de la región centroamericana, teniendo su mejor año en el 2012, debido a que su exportaciones no superaron sus exportaciones lo cual genero por primera vez que se tuviera un superávit en las relaciones comerciales con la Unión Europea.

Grafico 1. Flujo Comercial 2008-2013 UE-CA

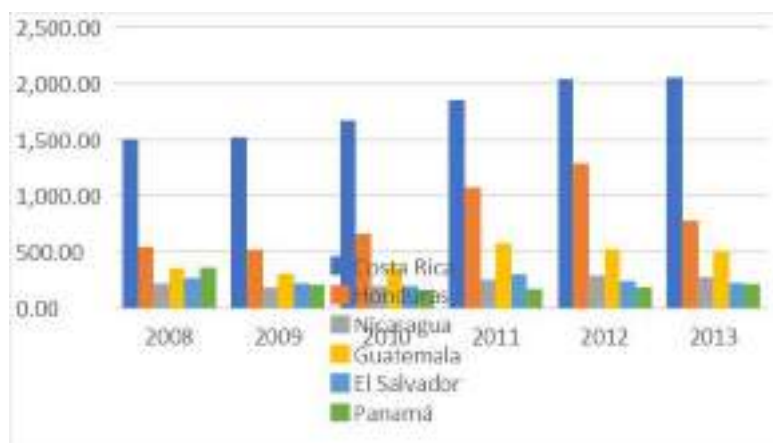


Fuente: Elaboración propia, con datos del SIECA (2020).
Porcentaje en millones de dólares

Antes de la aplicación del pilar comercial suscrito en el acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, los tres principales exportadores Centroamericanos hacia la UE eran Costa Rica, Honduras y Guatemala (Grafica, 2), en este aspecto, es importante mencionar que Costa Rica es el país que exporta casi el 50% de la totalidad de productos hacia la UE. Durante este periodo de tiempo los productos con mayor aceptación en el mercado europeo eran en primer lugar los agrupados en el capítulo 09 (Café, té, yerbas), seguido de los contenidos en el capítulo 08 (frutas y frutos comestibles) y por último, se encuentran los productos como reactores nucleares,

calderas entre otros los cuales se encontraban contenidos en el capítulo 28 (SEC, 2020).

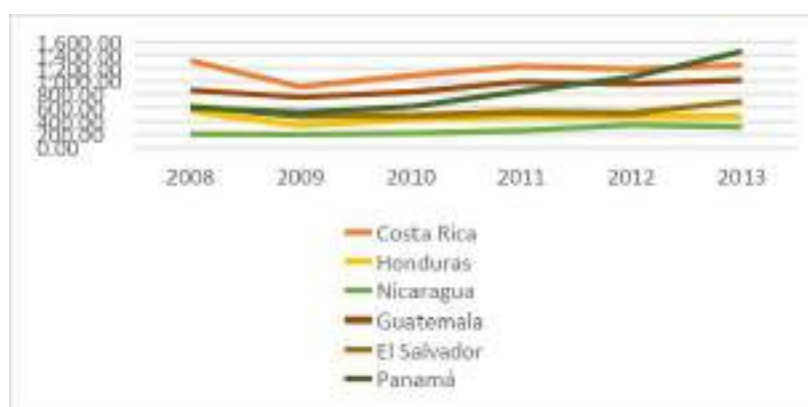
Grafica 2: Valor de las Exportaciones de CA hacia la UE periodo 2008-2013



Fuente: Elaboración propia, con datos del SIECA (2020). Porcentaje en millones de dólares.

Por su parte, los principales importadores del Istmo fueron Costa Rica, Panamá y Guatemala (Grafica 3), siendo Costa Rica el único país de la región que en este periodo (2008-2013) logro mantener una balanza comercial estable, esto como resultado, a que sus importaciones no superaron sus exportaciones, por el contrario, durante varios años, sus importaciones tendieron a bajar.

Grafica 3. Valor de las Importaciones de la UE hacia CA periodo 2008-2013



Fuente: Elaboración propia, con datos del SIECA (2020). Porcentaje en millones de dólares.

Posteriormente, a partir de la entrada en vigor del pilar comercial establecido en el Acuerdo de Asociación entre las regiones de Centroamérica y la Unión Europea, las exportaciones realizadas por la región Centroamericana ha oscilado entre los cuatro y cinco mil millones de dólares, es decir, mil millones más en comparación con lo exportado antes de la aplicación de los acuerdos alcanzados, teniendo su pico más alto en el año 2017 con un total de 5,109.40 millones de dólares exportado como región (Grafico, 4)

Por otro lado, las importaciones también han experimentado un crecimiento exponencial en los años 2014-2019 en este periodo el total de lo importado por Centroamérica proveniente de países miembros de la Unión Europea es equivalente a entre cinco mil y seis mil millones de dólares anuales, un crecimiento de casi millón y medio con relación a los años anteriores a la aplicación del pilar comercial (Grafico, 4)

En este aspecto, se puede observar un déficit comercial por parte de la región centroamericana esto debido a que sus importaciones son inferiores a las exportaciones (Grafico, 4). En comparación con años anteriores a la incorporación del pilar comercial del Acuerdo de Asociación birregional la brecha en la balanza comercial ha incrementado considerablemente, siendo el año 2015 donde la región experimento su peor crisis en su relación comercial con la UE. Por otra parte, durante estos siete años de aplicación de los acuerdos la región no ha experimentado un superávit como el alcanzando en el año 2012 cuando se obtuvo un saldo positivo de veinte y dos millones de dólares.

Gráfico 4: Flujo Comercial UE-CA 2014-2019



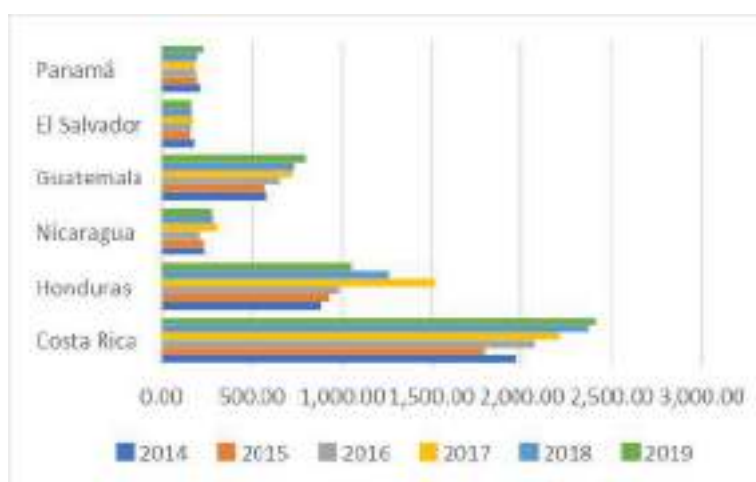
Fuente: Elaboración propia, con datos del SIECA (2020).
Porcentaje en millones de dólares.

Por otro lado, en lo exportado por cada país de la región centroamericana hacia la UE Costa Rica sigue siendo el principal socio comercial de los países Europeos aportando en el año 2019 el 50% del valor de las exportaciones del bloque Centroamericano, también, Costa Rica ha logrado un crecimiento gradual en total de sus exportaciones en comparación con los años anteriores a la entrada en vigor del pilar comercial, de igual manera Honduras y Guatemala siguen siendo el segundo y tercer principal exportador de la región, sin embargo, estos países no han logrado tener un crecimiento anual constante en sus exportaciones hacia la UE, por un lado, Honduras durante los primeros años de la aplicación del acuerdo (2014-2016) experimento un descenso en el valor de las exportaciones alcanzados antes del acuerdo, sin embargo, durante los últimos 3 años ha logrado un ligero ascenso, aunque, este no ha sido constante ya que en el año 2019 sus cifras volvieron a contraerse, por su parte, Guatemala logro a partir del acuerdo comercial el crecimiento en el valor de las exportaciones hacia la UE, en tal efecto, sus exportaciones a partir del año 2017 han superado el medio millón de dólares situación que no sucedía antes de la vigencia del acuerdo de asociación, por su parte, Nicaragua ha experimentado un leve crecimiento en sus exportaciones, aunque el mismo ha sido de forma irregular, es decir, no se tiene un incremento sostenido, caso contrario sucede con El Salvador y Panamá los cuales a partir de la Entrada en vigor del acuerdo han disminuido drásticamente sus exportaciones rompiendo con las proyecciones de crecimiento económico que ambos tenían antes del ACUUE (Grafico 5).

En este mismo sentido, los principales productos exportados por los países centroamericanos en el periodo 2014-2019 son; en primer lugar los contenidos en el capítulo 08 (frutos y frutos comestibles) este capítulo a partir de la entrada en vigor del acuerdo ha crecido de tal forma que supero en valor a los establecidos en el capítulo 09 (Café, té, yerbas), por otro lado, se potenciaron los productos expresados en el capítulo 90 (instrumentos y aparatos de ópticas, fotografía y medicina), de forma individualizada el producto con mayor valor de exportación ha sido el café, seguido de la banana (plátano) y los dátiles, higos, piñas, aguacates, guayabas y

mangos (contenidos en el capítulo 08), sin embargo, es necesario que los países centroamericanos presten atención a productos médicos como los aparatos de medicina, cirugía y odontología, así como, el aceite de palma los cuales en los últimos 3 años han tenido un crecimiento considerable (SEC, 2020), lo cual los convierte en una fuente de ingresos para la región.

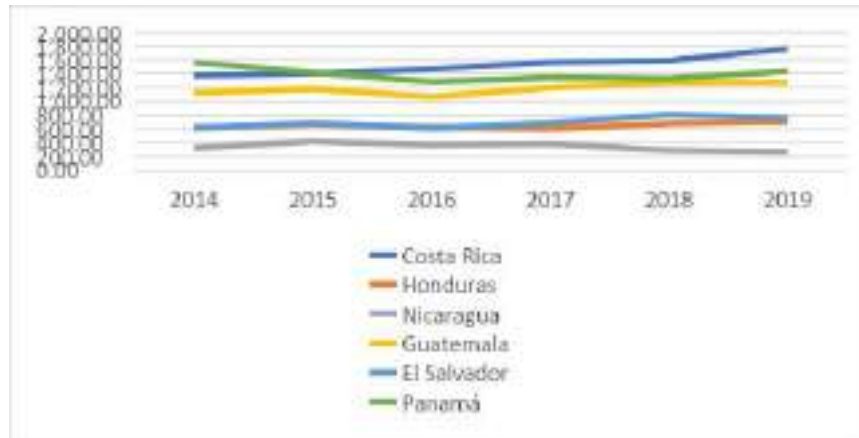
Gráfico 5. Valor de las Exportaciones de Centroamérica hacia la UE periodo 2014-2019



Fuente: Elaboración propia, con datos del SIECA (2020). Porcentaje en millones de dólares.

Del mismo modo, el valor de las importaciones posterior a la entrada en vigor del Acuerdo incrementó de manera exponencial superando en los últimos años las exportaciones lo cual ha generado un déficit en la balanza comercial regional. Este déficit es consecuencia del aumento del valor de las importaciones de países como Costa Rica, Panamá y Guatemala (Gráfico 6) los cuales en los últimos años han duplicado este rubro en relación con los años anteriores al acuerdo, de igual forma, los demás países han aumentado sus importaciones provenientes de la UE, siendo Costa Rica el único país del istmo que ha mantenido una balanza comercial estable a pesar del crecimiento del valor de sus importaciones.

Gráfico 6. Valor de las importaciones de la UE hacia Centroamérica 2014-2019



Fuente: Elaboración propia, con datos del SIECA (2020).
Porcentaje en millones de dólares.

Conclusiones

Tras la revisión documental y el análisis de los datos estadísticos, se pueden enumerar las siguientes conclusiones; en primer lugar, las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea se han venido desarrollando de manera formal desde la década de los años 80, este acercamiento es producto de las políticas de cooperación al desarrollo económico, social y político que ha implementado la UE en países en vías de desarrollo.

Debido a estas políticas ambas regiones han firmado y llevado a cabo una serie de instrumentos de cooperación los cuales han tenido como base tres pilares fundamentales (Político, Cooperación y Comercio) mismos que se consolidaron en el “Acuerdo de Asociación” el cual se encuentra en vigor a partir del último trimestre del año 2013, sin embargo, hasta la fecha el pilar comercial es el único aplicable, debido a que no todos los países miembros de la UE han rectificado el acuerdo.

En este sentido, el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea se constituye como un instrumento para consolidar la integración del istmo y lograr impacto en la economía global. Lo cual se ha visto reflejado en el crecimiento de las relaciones comerciales entre ambos bloques económicos, la Unión Europea se ha convertido en los últimos siete años en el segundo mercado de importancia para las exportaciones centroamericanas representando alrededor del

24 % del total de lo exportado por los países del área, estas exportaciones se dan principalmente en productos agrícolas (Café y banano) debido a la especialización de la región en este rubro, por lo tanto, es necesario que los países centroamericanos prioricen la exportación de estos productos, también, se debe de tomar en consideración el crecimiento del mercado europeo en productos como aceites de palma y los instrumentos médicos los cuales en los últimos 3 años han experimentado un crecimiento en el valor de sus exportaciones.

Por otra parte, también en los últimos años las importaciones provenientes de la UE han crecido de manera exponencial lo cual se ve reflejado en el déficit comercial que como región experimenta Centroamérica en su relación comercial con la UE, en este sentido, se establece que a partir de la entrada en vigor del pilar comercial del acuerdo de asociación el aprovechamiento de este se ha dado por parte de los países miembros de la UE.

Referencias

- Aguilar , C. (2007). *Posibles sectores perdedores en la Región Centroamericana y Panamá, de las negociaciones de un acuerdo de asociación con la Unión Europea*. Bruselas: Comisión de estudios políticos alternativos.
- Álvarez-Gayou, J. (2003). *Como hacer investigación cualitativa. Fundamentos y Metodología* . México : Paidós .
- Diario oficial de la Unión Europea . (2012). Acuerdo . *Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica*. UE.
- Díaz-Silveira Santos , C. (2010). Un tratado histórico: el acuerdo de asociación entre la unión europea y centroamérica . *Investigación y desarrollo* , 314-345.
- Leiva , P. (2005). La asociación entre la UE y países Latinoamericanos. En C. Silva , *El diseño de la asociación estratégica birregional* (págs. 1-246). Santiago: CELARE.
- Mata , H., & Cordero , M. (2009). *El acuerdo de asociación económica entre centroamérica y la unión europea: viabilidad, avances y perspectivas* . Ciudad de México : CEPAL.
- Ministerio de Relaciones Exteriores . (2013). *Acuerdo de Asociación: ofreciendo oportunidades para el desarrollo*. San Salvador: Gobierno de El Salvador .
- Morales López, H., & Garza, J. L. (2009). *El acuerdo de asociación Unión Europea y Centroamérica* . Guatemala: Tzuk Kim-pop.
- Ramírez Cover, A. (19 de Junio de 2009). Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales. (Soto Jimenez, Entrevistador)
- Rivas-Castillo, C., & Lechuga Cardozo , J. (2020). Marco Jurídico Internacional y Latinoamericano de la Responsabilidad Ambiental Empresarial . *Cuaderno Jurídico y Político* , 2035.
- Ruano, L. (2018). La Unión Europea y América Latina y el Caribe: breve historia de la relación birregional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 69-87.
- SICE. (Septiembre de 2020). *SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE COMERCIO EXTERIOR* . Obtenido de http://www.sice.oas.org/tpd/cacm_eu/cacm_eu_s.asp#:~:text=El%2006%20de%20abril%20de,negociaciones%20del%20Acuerdo%20de%20Asociaci%C3%B3n.
- Soto Jimenez, M. (2010). *Estimación del impacto de un acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: aplicación de un modelo gravitacional de comercio para el caso de Costa Rica* . San José: Universidad de Costa Rica.
- Tamayo, M., & Carrillo , E. (2005). La formación de la agenda pública. *Foro Internacional* , 658-681.
- UNCTAD. (2015). *MANUAL SOBRE EL ESQUEMA DE LA UNIÓN EUROPEA*. Ginebra: Naciones Unidas .

UNIÓN EUROPEA . (2014). *Comerico e Inversión de la Unión Europea en Centroamérica* .
Bruselas: Comisión Europea .

A Política Externa da China frente à Mudança Climática

China's Foreign Policy on Climate Change

Eduardo Brasil de Mattos¹

Eixo temático: “*Ambiente, desarrollo sostenible y cambio climático, la agenda urgente*”

Resumo

Nos últimos anos, a mudança climática tornou-se um fenômeno cada vez mais relevante em todo o mundo. Por essa razão, ganhou especial importância nas relações internacionais. Nesse cenário, a China se destaca como importante contribuinte para as emissões de gases de efeito estufa e, portanto, para o aquecimento global. O objetivo deste trabalho é investigar quais são as ações de política externa da China para enfrentar este importante desafio global no século XXI. Para tanto, serão analisados *policy papers*, documentos oficiais da liderança política chinesa e discursos de autoridades do país. Também será realizada uma análise da participação da China nos Tratados Multilaterais da ONU sobre Meio Ambiente e Clima. A análise buscará determinar a posição do governo chinês sobre a mudança climática e quais são as principais ações do país para combatê-la internacionalmente.

Palavras-chave: China; mudança climática; meio ambiente; Relações Internacionais

¹ Estudante da graduação em Relações Internacionais. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: eduardobrmattos@gmail.com

1. Introdução

De acordo com o Relatório de Síntese de 2014 do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, sigla em inglês), as últimas três décadas foram as mais quentes na superfície da Terra desde 1850 (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, 2014, p. 2). De acordo com o mesmo órgão, as emissões de gases de efeito estufa provenientes das atividades humanas são a causa *mais provável* do aquecimento global observado (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, 2014, p. 4). Seus efeitos negativos impactam a vida de bilhões de pessoas em todos os continentes: são geradas mudanças nos sistemas hidrológicos que afetam o acesso à água; animais que antes eram abundantes em determinadas regiões tornam-se escassos, prejudicando a pesca, por exemplo; chuvas extremas e outros fenômenos naturais que impactam negativamente os assentamentos humanos e a agricultura aumentaram; etc. (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, 2014, pp. 6-7).

Devido à escala global da situação climática, esta questão tornou-se uma das principais e mais importantes questões da política internacional, especialmente no âmbito das Nações Unidas. Em 1992, foram feitos progressos significativos com a criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês), na qual centenas de nações se comprometeram a estabilizar a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera, a fim de evitar efeitos negativos das atividades humanas sobre o sistema climático (UNFCCC, Artigo 2º). No âmbito da Convenção-Quadro, foram realizadas dezenas de conferências e reuniões para a discussão de ações de combate, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, destacando-se o Protocolo de Quioto (1997) e o Acordo de Paris (2015).

Dentro desse cenário, a China se destaca como um dos principais contribuintes para as emissões de gases de efeito estufa e para a poluição global. De acordo com um estudo recente do Centro Conjunto de Pesquisa da União Europeia, o país asiático é o principal emissor mundial de gases de efeito estufa (Crippa et al., 2019, p. 15). Essa característica coloca o país em uma importante posição nas discussões internacionais sobre a mudança climática, uma vez que sua adesão aos objetivos conjuntos da comunidade internacional de combate a esse problema global é fundamental para garantir qualquer tipo de progresso.

O objetivo deste trabalho será investigar a política externa da China sobre a mudança climática. O foco principal será o século XXI, considerando a maior quantidade e qualidade dos dados disponíveis, a maior importância dada às mudanças climáticas nas relações internacionais e o crescimento estrondoso da economia chinesa e da influência do país no cenário internacional observado nos últimos anos.

A análise se concentrará em um plano institucional, usando documentos oficiais do governo chinês e *policy papers* como fontes de informação. Será dada especial importância aos discursos e ações do atual presidente chinês, Xi Jinping, presentes sobretudo no livro

“A Governança da China”. A participação chinesa em convenções e tratados ambientais multilaterais das Nações Unidas também será investigada. Com base nessas análises, buscar-se-á compreender como o governo chinês observa a questão ambiental e quais são suas atitudes em relação a este importante desafio global.

2. Análise bibliográfica

A China é um país declaradamente socialista e profundamente centralizado. O Partido Comunista da China (PCCh) controla o cenário político, econômico e social do país desde a Revolução Chinesa de 1949. Desse fato resulta uma economia altamente centralizada e planejada, com metas previstas nos Planos Quinquenais, que são formuladas com base em recomendações do Comitê Central do PCCh (National Development and Reform Commission, 2016, p. 6). Os Planos Quinquenais também incluem medidas para o desenvolvimento social do país, bem como questões relacionadas ao setor militar, educação, direito interno, relações internacionais e meio ambiente. Dessa forma, a análise dos documentos oficiais do PCCh e dos Planos Quinquenais fornece uma fonte confiável de informações sobre as ações da República Popular da China no que se refere à mudança climática e às relações internacionais.

Dois importantes *policy papers* chineses, os chamados *White Papers*, serão analisados. O primeiro deles intitula-se “China’s Policies and Actions for Addressing Climate Change” (2011). Nele, o Conselho de Estado da República Popular da China faz um balanço dos resultados do 11º Plano Quinquenal (2006-2010), enquanto faz indicações para o 12º (2011-2015). No entanto, o documento não se limita às ações internas do governo chinês, revelando também suas posições nas discussões internacionais sobre o clima. O segundo documento a ser analisado é mais recente, intitulado “China’s Arctic Policy” (2018). Nele são expostas as políticas chinesas em relação à região ártica, incluindo importantes resoluções sobre meio ambiente e clima. Sua atualidade ajudará a dar uma visão importante de como a China está enfrentando as mudanças climáticas hoje, especialmente após a ratificação do Acordo de Paris.

Em 2012 foi eleito secretário-geral do Partido Comunista da China Xi Jinping no 18º Congresso Nacional do PCCh. No ano seguinte, Xi também foi eleito presidente do país. A liderança do presidente Xi e suas teorias sobre “socialismo com características chinesas” ganharam grande importância nos anos seguintes de seu governo. Em 2017, o 19º Congresso Nacional do PCCh consagrou essa importância com uma emenda à Constituição do partido, que inclui o “pensamento do socialismo com características chinesas para uma nova era” (Constitution of the Communist Party of China, 2017, p. 1) entre as principais linhas de ação da organização.

Considerando a relevância do atual presidente do país, o livro “A Governança da China” (The Governance of China, em inglês), que reúne discursos e pronunciamentos do presidente Xi de 2012 a 2014, apresenta-se como uma importante fonte de informação sobre a política chinesa e as principais posições do governo chinês sobre um vasto grupo de temas. As citações do presidente não são apenas os discursos de um político individual, mas refletem as decisões e formulações conjuntas do partido, uma vez que Xi é seu secretário-geral e, como pode se ver no texto, segue as orientações feitas nos Congressos do Partido (Xi, 2014). Ao mesmo tempo, seus discursos são fundamentais para entender sua visão do "Sonho Chinês" e suas formulações sobre "socialismo com características chinesas" (Xi, 2014) que, desde 2017, fazem parte da própria estrutura organizacional do partido. Seu mais recente discurso na 75ª Assembleia Geral das Nações Unidas também traz importantes reflexões sobre a atuação chinesa no meio internacional na atualidade, e por isso também será analisado.

Levando-se em conta a centralidade das decisões e orientações do Partido Comunista da China nas ações do governo tanto no cenário nacional quanto no cenário internacional, sua Constituição, revisada e aprovada em 2017, será analisada. Também será discutido o 13º Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social da República Popular da China, válido para o período de 2016 a 2020. A análise desses documentos fornecerá informações importantes sobre a visão de longo e curto prazo do país para o meio ambiente e as mudanças climáticas.

3. Desenvolvimento

3.1. As diretrizes de política climática da China

Na Constituição do Partido Comunista da China, que determina todas as principais linhas de ação e a forma como esta importante instituição política está organizada, é possível observar a preocupação com o meio ambiente. Entre as principais "missões" do Partido está a "construção de uma civilização socialista ecológica" (PCCh, 2017, p. 6), a fim de garantir a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável. A presença dessa "missão" na constituição partidária revela a importância central que a questão do meio ambiente ocupa entre a liderança política da China. Essa importância é especialmente evidente quando se considera a inclusão de ações de combate às mudanças climáticas e de proteção aos ambientes naturais nos Planos Quinquenais (Information Office of the State Council of The People’s Republic of China, 2011; National Development and Reform Commission, 2016) e na atuação da diplomacia chinesa em distintos foros internacionais (Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 2018; Information Office of the State Council of The People’s Republic of China, 2011; Xi, 2014, p. 295-398).

Também é possível ver o interesse especial do governo chinês em divulgar suas opiniões sobre o clima através da publicação do *White Paper* dedicado exclusivamente a este tema (Gabinete de Informação do Conselho de Estado da República Popular da China, 2011). Nele, são expostas as ações internas do governo chinês para mitigar e adaptar-se às mudanças climáticas, como a otimização das estruturas industriais; o desenvolvimento de energias de baixo carbono; monitoramento ambiental; leis que oferecem maior proteção à natureza; etc (Information Office of the State Council of The People's Republic of China, 2011). Também fica clara a importância que os debates internacionais sobre o tema têm para o governo chinês:

[The Chinese government] has proactively and constructively participated in international negotiations to address climate change, strengthened multi-level negotiations and dialogues with other countries in the area of climate change, striving to promote consensus among all parties on the issue of climate change and make positive contributions to building a fair and reasonable international mechanism for addressing climate change. (Information Office of the State Council of The People's Republic of China, 2011)

No *White Paper* que trata das políticas do Ártico, o governo chinês deixa mais uma vez clara a sua observância aos tratados internacionais ambientais e climáticos, defendendo a cooperação internacional para combater as mudanças climáticas na região ártica e para a proteção da fauna e flora local (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2018).

A proteção ambiental também é um tema comum nos discursos do presidente Xi Jinping. O livro “A Governança da China” dedica um capítulo exclusivamente ao meio ambiente, onde o Presidente aponta a necessidade de controlar a poluição, o compromisso da China com suas obrigações internacionais com a proteção ambiental e a importância da cooperação com outros países sobre o mesmo tema (Xi, 2014, pp. 241-242).

3.2. A atuação chinesa no âmbito global

No final da década de 1980, a Assembleia Geral das Nações Unidas considerou a mudança climática um problema comum para a humanidade que precisava de ação imediata

de todos os Estados membros da organização Estados (United Nations Institute for Training and Research, 2017, p. 7). Desde então, várias conferências climáticas foram realizadas e importantes tratados foram assinados para abordar a questão. A *United Nations Treaty Collection* possui 17² Tratados e Convenções Multilaterais sobre o Meio Ambiente depositados com o Secretário Geral das Nações Unidas, expostos na Tabela 1.

Tabela 1

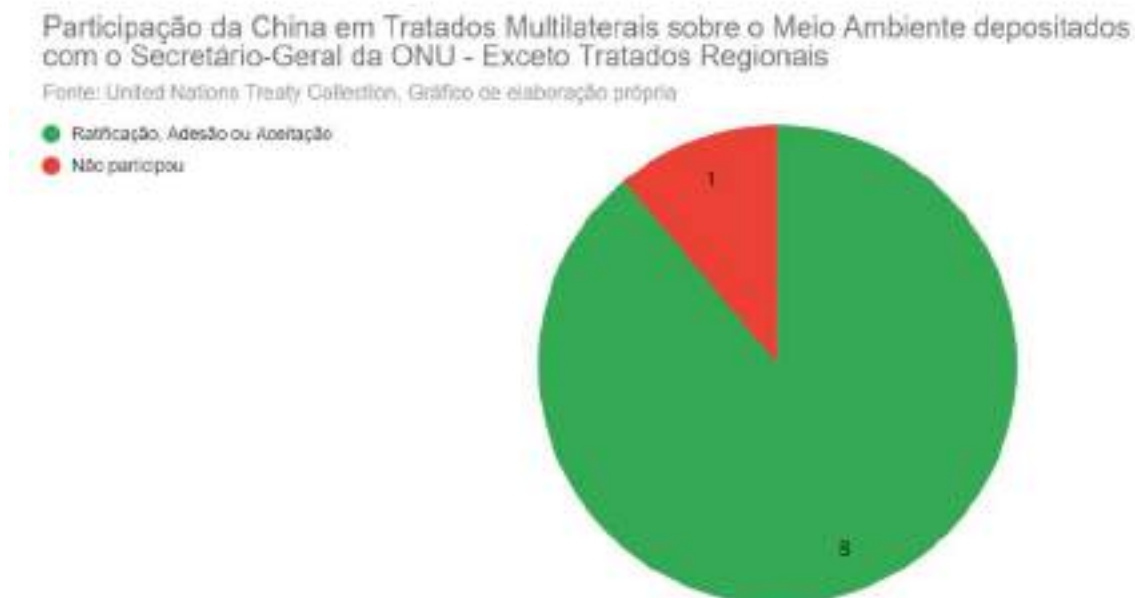
| Tratados Multilaterais depositados com o Secretário-Geral das Nações Unidas - Tema: Meio Ambiente | Ano | Houve participação da China? | Forma de participação chinesa | Ano da participação |
|--|------|------------------------------|-------------------------------|---------------------|
| Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (*) ³ | 1979 | Não | - | - |
| Vienna Convention for the protection of the ozone layer | 1985 | Sim | Acesso | 1989 |
| Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal | 1989 | Sim | Ratificação | 1991 |
| Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (*) | 1991 | Não | - | - |
| Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (*) | 1992 | Não | - | - |
| Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents (*) | 1992 | Não | - | - |
| United Nations Framework Convention on Climate Change | 1992 | Sim | Ratificação | 1993 |
| Convention on Biological Diversity | 1992 | Sim | Ratificação | 1993 |
| Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic, North East Atlantic, Irish and North Seas (*) | 1992 | Não | - | - |
| United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa | 1994 | Sim | Ratificação | 1997 |
| Lusaka Agreement on Co-operative Enforcement Operations Directed at Illegal Trade in Wild Fauna and Flora (*) | 1994 | Não | - | - |
| Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses | 1997 | Não | - | - |
| Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (*) | 1998 | Não | - | - |
| Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade | 1998 | Sim | Ratificação | 2005 |
| Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants | 2001 | Sim | Ratificação | 2004 |
| Minamata Convention on Mercury | 2013 | Sim | Ratificação | 2016 |
| Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (*) | 2018 | Não | - | - |

² Este número considera apenas os Tratados e Convenções listados, excluindo-se Protocolos e Emendas adicionais

³ (*): Acordos Regionais que excluem a China

Como pode ser visto, a China ratificou ou aderiu a 8 dos Tratados e Convenções listados, um número que ganha ainda mais importância quando consideramos que quase metade (8) de todos os Tratados registrados são regionais, exclusivos para regiões específicas que não a Ásia (Gráfico 1). Assim, é possível observar o compromisso da China com a participação na governança global no que diz respeito ao meio ambiente e, portanto, ao clima.

Gráfico 1



Para além de se observar a participação da China nos Tratados e Convenções, é importante compreender a visão do país sobre eles. A posição da China no século XXI tem sido sobre marcos jurídicos internacionais definidos no final do século XX, sobretudo a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) (1992) e seus Protocolos adicionais. É importante destacar que a China aceitou, ratificou ou aprovou todos os protocolos e emendas realizados no âmbito dessa Convenção. Em seu discurso na abertura da Cúpula das Nações Unidas sobre Mudança Climática, o presidente Hu Jintao defendeu a Convenção-Quadro e o Protocolo de Quioto como os "principais canais" para a cooperação climática internacional (Hu, 2009). O discurso do presidente reflete as posições estabelecidas no *White Paper* de 2011:

China adheres to the double-track negotiation mechanism defined in the UNFCCC and the Kyoto Protocol, abides by the principles of signatory leadership, openness and transparency, extensive participation and consensus through consultations, gives

active play to the main channel of international climate change negotiations within the UN framework, sticks to the principle of “common but differentiated responsibility,” proactively and constructively participates in negotiations, strengthens communication and exchanges with various parties, and promotes consensus among all parties (Information Office of the State Council of The People’s Republic of China, 2011).

O acordo mais recente no âmbito da Convenção-Quadro, o Acordo de Paris (2015), também contou com a participação e ratificação da China. Nele, os Estados-partes da Convenção-Quadro buscam melhorar sua implementação e fortalecer a resposta global às mudanças climáticas (Acordo de Paris, Artigo 2º). Em seu *White Paper* sobre o Ártico, o governo chinês destaca suas importantes contribuições para as negociações e seu respeito pelas decisões tomadas em conjunto com a comunidade internacional (Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 2018). Mais recentemente, com a retirada dos EUA do Acordo, o presidente Xi deixou clara a posição da China em defender sua irreversibilidade. (Westcott, 2019)

Também é de especial relevância o recente discurso de Xi Jinping na Assembleia Geral das Nações Unidas. Nele, o presidente se comprometeu a honrar o Acordo de Paris e adotar medidas internas mais rigorosas no que se refere ao controle das emissões de gases do efeito estufa (Xi, 2020). Ele também defendeu que a humanidade busque uma “revolução verde” para proteger o meio ambiente, e afirmou que a China cessará suas emissões de gás carbônico antes de 2060 (Xi, 2020). Tal compromisso, feito durante o período da pandemia do COVID-19, demonstra o empenho chinês em mostrar à comunidade internacional que a preservação do meio ambiente e o combate à mudança climática são partes integrais de sua atuação tanto doméstica quanto internacional. Considerando que os discursos de Xi são firmemente embasados nas diretrizes formuladas pelo Partido Comunista e expostas nos Planos Quinquenais, é de se esperar que sejam divulgados planos objetivos para que a China possa cumprir esse compromisso.

É muito importante destacar o princípio da "responsabilidades comuns, mas diferenciadas" (“*common but differentiated responsibility*”). Este princípio, presente na UNFCCC, determina que os países desenvolvidos tenham mais responsabilidades na luta contra a mudança climática, considerando o efeito de suas emissões de gases de efeito estufa ao longo de séculos de industrialização (Information Office of the State Council of The People’s Republic of China, 2011; United Nations Institute for Training and Information, 2017, p. 7). Além do mais, também é considerado o fato que os países mais

desenvolvidos possuem as tecnologias mais avançadas, o conhecimento técnico e os recursos financeiros necessários para contribuir de maneira mais efetiva no combate à mudança climática. Os países menos desenvolvidos, ao mesmo tempo em que são reconhecidos como importantes contribuintes para o aquecimento global, precisam de restrições menos rígidas às emissões de gases de efeito estufa, considerando seu nível atual de desenvolvimento e as necessidades de suas populações (Hu, 2009; Information Office of the State Council of The People's Republic of China, 2011).

A China é uma forte defensora desse princípio, que permite seu crescimento econômico sem grandes restrições por parte da governança climática global. Esta defesa está exposta desde os documentos mais antigos analisados, como o discurso do presidente Hu Jintao em 2009, até o 13º Plano Quinquenal (2016, p. 137), em vigor hoje. No entanto, deve-se notar também que o princípio das "responsabilidades comuns, mas diferenciadas" não é uma desculpa para a poluição desenfreada e que o próprio governo da China atua para o desenvolvimento sustentável dentro de suas necessidades de crescimento econômico (Information Office of the State Council of The People's Republic of China, 2011; Xi, 2014, pp. 387-388; Constitution of the Communist Party of China, 2017, p. 7; Xi, 2020).

Mais além do âmbito da ONU, as posições da China sobre a necessidade de desenvolvimento sustentável e proteção ambiental estão presentes em outras organizações e foros multilaterais. No *White Paper* sobre o clima, o governo chinês destaca os discursos do presidente Hu Jintao em defesa da cooperação em relação à mudança climática na Cúpula do G20 e nas reuniões do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (Information Office of the State Council of The People's Republic of China, 2011). Em discursos nesses mesmos fóruns anos depois, o presidente Xi Jinping enfatizou que o crescimento econômico em detrimento da poluição não é sustentável (Xi, 2014, p. 371) e reafirmou o compromisso da China com o combate à mudança climática (Xi, 2014, p. 384). Em outro discurso, endereçado aos Estados-Membros da Conferência de Interação e Medidas de Confiança na Ásia (CICA, sigla em inglês), o presidente Xi defendeu o aumento das capacidades e instituições do fórum, mencionando a importância da cooperação na proteção ambiental (Xi, 2014, p. 395).

Em suas relações bilaterais há uma diferença significativa nas relações com países mais desenvolvidos e menos desenvolvidos ou em desenvolvimento. Com o primeiro grupo, a abordagem da China é estabelecer acordos de cooperação, pesquisa conjunta sobre o clima e desenvolvimento conjunto de novas tecnologias "verdes", em um modelo de cooperação entre iguais (Information Office of the State Council of The People's Republic of China, 2011; Xi, 2014, p. 305). Quanto aos países em desenvolvimento, o país asiático se concentra na cooperação técnico-científica, na transferência de tecnologia e no envio de cientistas especializados em mudança climática para ajudar esses países a gerenciar as consequências e enfrentar esse importante problema (Information Office of the State Council of The People's Republic of China, 2011). No entanto, é importante notar que o foco principal da diplomacia chinesa nos últimos anos, que pode ser observado nos

discursos do presidente Xi aos chefes de Estado de todos os continentes, é o desenvolvimento econômico e a implementação do projeto *One Belt, One Road* (Xi, 2014, p. 296-344). A importância do grandioso projeto, que pretende alcançar quase todas as regiões do planeta, é defendida nos discursos dirigidos a países mais e menos desenvolvidos. Entretanto, é importante destacar que os possíveis custos ambientais do *One Belt, One Road* não são citados nos documentos oficiais do país.

Embora as políticas estabelecidas nas diretrizes de política doméstica da China e suas posições nos níveis multilateral e bilateral mostrem um compromisso com a redução das emissões de gases de efeito estufa, Crippa et al. (2019, p. 16) ressaltam que o país asiático continua a ser o principal emissor de gases de efeito estufa e que suas emissões cresceram nos últimos anos. Cientistas do Climate Action Tracker, no entanto, apontam que as políticas internas e externas do país apontam para um futuro de menos danos ao meio ambiente.

4. Conclusões

Pelo que foi exposto, é possível notar que a China considera a mudança climática um grande problema e dedica atenção especial a ele. Nos Planos Quinquenais deste século e na própria Constituição do Partido Comunista da China, a proteção ambiental e o enfrentamento à mudança climática aparecem como objetivos importantes que devem ser cumpridos. O cumprimento dessas metas depende não apenas das ações internas, mas também da ação chinesa a nível internacional, como se vê nesses mesmos documentos.

Nesse sentido, a análise demonstra o compromisso da China com a governança climática internacional, especialmente quando se considera a participação do país asiático em vários acordos e convenções internacionais sobre o clima da ONU, sobretudo o Acordo de Paris. As ações da China em outros foros internacionais e a defesa da cooperação com países mais e menos desenvolvidos também é um fenômeno importante a se apontar. Em todas as áreas, o governo chinês apoia o princípio das "responsabilidades comuns, mas diferenciadas", que reconhece suas responsabilidades como um grande contribuinte para o aquecimento global, ao mesmo tempo em que observa que os países mais desenvolvidos têm a maior responsabilidade nesse processo historicamente. Dessa forma, a China garante não apenas a defesa de seus interesses no cenário internacional, mas também os interesses de muitos países em desenvolvimento.

Deve-se notar também que o principal foco da política externa da China é garantir a realização de seus planos de crescimento econômico doméstico. Embora a preocupação com a proteção ambiental esteja presente nos documentos oficiais do país, a degradação da natureza às vezes é um resultado indesejável de desenvolvimento. Um dos principais desafios da China nos próximos anos será equilibrar seu desenvolvimento econômico com

sua preocupação ambiental. Considerando as posições chinesas desde o início deste século, é muito provável que o país asiático continue com uma forte presença nas negociações climáticas internacionais, participando de tratados e acordos e sustentando o princípio das "responsabilidades comuns, mas diferenciadas".

5. Referências bibliográficas

Climate Action Tracker. (2019). *China - Country Summary*. Recuperado el 11 de mayo de 2020, de <https://climateactiontracker.org/countries/china/>

Constitution of the Communist Party of China. (2017). Recuperado de http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c_136725945.htm

Crippa, M., Oreggioni, G., Guizzardi, D., Muntean, M., Schaaf, E., Lo Vullo, E., ..., Vignati, E. (2019). *Fossil CO2 and GHG emissions of all world countries - 2019 Report*. Recuperado de <https://edgar.jrc.ec.europa.eu/overview.php?v=booklet2019>

Hu, J. (2009). *Join Hands to Address Climate Change - Statement by H.E. Hu Jintao President of the People's Republic of China At the Opening Plenary Session of The United Nations Summit on Climate Change*. Recuperado de https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/gjs_665170/gjzzyhy_665174/2594_665176/2602_665192/t606275.shtml

Information Office of the State Council of The People's Republic of China. (2011). *China's Policies and Actions for Addressing Climate Change*. Recuperado de http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284685.htm

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2018). *China's Arctic Policy*. Recuperado de https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/tyfls_665260/tfsxw_665262/t1529332.shtml

National Development and Reform Commission (NDRC) - People's Republic of China. (2016). *The 13th Five Year Plan for the Economic and Social Development of The People's Republic of China*. Recuperado de https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease_8233/

Organização das Nações Unidas. (2015). *Acordo de Paris*. Recuperado de <https://digitallibrary.un.org/record/827098?ln=en>

Organização das Nações Unidas. (1992). *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*. Recuperado de <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. (2014). *Cambio Climático 2014 - Informe de Síntesis: Resumen para responsables de políticas*. Recuperado de https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/AR5_SYR_FINAL_SPM_es.pdf

United Nations Institute for Training and Research. (2017). *Climate Change International Legal Regime*. Recuperado de <https://unccelearn.org/course/view.php?id=68&page=overview>

United Nations Treaty Collection. Recuperado de https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&clang=_en

Westcott, B. (6 de noviembre de 2019). Xi and Macron affirm support for climate pact despite Trump withdrawal. *CNN*, Recuperado de <https://edition.cnn.com/2019/11/06/asia/xi-jinping-macron-climate-change-intl-hnk/index.html>

Xi, J. (2014). *The Governance of China* (1ª ed.). Beijing: Foreign Languages Press Co. Ltd

Xi, J. (2020). Full text: Xi Jinping's speech at the General Debate of the 75th session of the United Nations General Assembly. Recuperado de <https://news.cgtn.com/news/2020-09-23/Full-text-Xi-Jinping-s-speech-at-General-Debate-of-UNGA-U07X2dn8Ag/index.html>

La asociación estratégica entre China e Irán. Transición geopolítica y nuevos escenarios para el orden mundial post Covid-19

**The strategic partnership between China and Iran. Geopolitical transition
and new scenarios for the post-Covid-19 world order**

Sebastián Schulz¹

Resumen

El pasado 11 de julio se conoció públicamente que la República Islámica de Irán y la República Popular China firmaron un acuerdo de cooperación estratégica que puede desbalancear el tablero geopolítico no solo en Oriente Medio, sino en la totalidad del sistema mundial contemporáneo.

El presente trabajo se propone recuperar los principales puntos del acuerdo y sus implicancias para la relación bilateral, así como también su impacto en la consolidación de la presencia internacional de la República Popular China y su recepción por parte de los Estados Unidos.

Finalmente, se expondrán algunas conclusiones sobre las posibles consecuencias geopolíticas y geoestratégicas del acuerdo, en el marco de profundas transformaciones en un escenario internacional convulsionado por los efectos económicos, políticos y sociales de la pandemia de Covid-19.

Palabras clave: Geopolítica, China, Irán, Orden mundial

Introducción

Los primeros veinte años del siglo XXI nos muestran un proceso de profundización de las disputas hegemónicas en el sistema mundial, en el que se producen realineamientos geopolíticos que traerán consecuencias estructurales a nivel mundial. Recuperando los abordajes realizados por los teóricos del sistema-mundo (Wallerstein, 2007), observamos un proceso de reconfiguración del poder en el sistema mundial, a partir de la crisis de las “potencias centrales”, sumado a un proceso de

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS, UNLP/CONICET), La Plata, Argentina y del Centro de Investigaciones en Política y Economía (CIEPE-CLACSO). Correo electrónico: jsschulz@gmail.com.

decadencia relativa y crisis de hegemonía (Cox, 2016) de Estados Unidos que, según los autores, tiene sus inicios en los años '70. La crisis financiera global de 2008 profundizó estos procesos, desencadenando una crisis económica, financiera, política y social del orden mundial, que algunos autores caracterizan como “sistémica” (Ramonet, 2011) o “civilizatoria” (Grosfoguel, 2016).

En este proceso, se observa un cambio del centro de gravedad del poder mundial (Laufer, 2014) desde el occidente hacia el oriente y desde el “norte desarrollado” hacia el “sur emergente”, proceso mediante el cual nuevos Estados empiezan a obtener mayor capacidad de decisión autónoma sobre sus políticas de desarrollo.

Para referirse a este grupo de países que tuvieron un crecimiento sostenido durante el período previo y posterior a la crisis global, la literatura académica, económica y política (así como también los propios países) comenzaron a utilizar el concepto de “emergentes” (Giaccaglia, 2017; Pelfini y Fulquet, 2015). Estos abordajes nos permiten conceptualizar un nuevo grupo de actores en el sistema mundial que aparecen en un orden internacional convulsionado planteando propuestas para transformarlo.

En este contexto, se acelera un proceso de multipolarización relativa, es decir, el desarrollo de “polos” de poder que acrecientan su capacidad de desarrollo autónomo e influencia mundial (Vadell, 2018; ZhengYu, 2015). A partir de estos procesos, algunos autores comienzan a plantear una relativa transición hacia un mundo multipolar o pluripolar. Otros autores, por su parte, señalan asimismo el peligro de una creciente conflictividad en el sistema internacional producto de las tensiones generadas por la crisis de la potencia declinante y el ascenso de nuevas potencias emergentes (Allison, 2017).

La creciente presencia de China en el tablero geopolítico mundial

En este marco, es importante analizar el protagonismo adquirido por la República Popular China, que desde 2017 no sólo se posicionó como la primera economía del mundo (medido en PBI-PPA), sino que también es la principal exportadora e importadora mundial de mercancías (Banco Mundial, 2020). A su vez, China es desde hace años el motor industrial del mundo: es el principal importador de petróleo del mundo, usó más cemento entre 2011 y 2013 que Estados Unidos durante todo el siglo XX, en los últimos 40 años sacó de la pobreza a más de 850 millones de personas, se posicionó como el país con más empresas dentro del Forbes 500, es el país que más solicitudes de patentes presentó en 2019 (lo que significa que está a la vanguardia de la innovación) y lleva la delantera en la carrera por la cuarta revolución industrial.

Una de las iniciativas más importantes de la RP China es la de reconstruir la Ruta de la Seda. El proyecto, denominado *Iniciativa de la Franja y la Ruta* (Belt and Road

Iniciative), fue lanzado por China en 2013, y reúne hoy en su memorándum de entendimiento a más de cien países del mundo. Esta iniciativa, que representa un enorme esfuerzo político-diplomático del gobierno chino para desarrollar una amplia cooperación internacional en el ámbito económico, comercial y científico-tecnológico, está reconfigurando el continente euroasiático y africano, y se propone incorporar a América Latina y el Caribe en sus proyectos. Este proceso expresa la creciente centralidad de China en el sistema mundial y la re-emergencia de una potencia que ya fue el centro más dinámico de la economía mundial desde el siglo XI hasta fines del siglo XVII (Gunder Frank, 2008).

El Coronavirus también reflejó que hoy el motor industrial del mundo está en el Asia-Pacífico. La economía china se contrajo un 6,8% en los tres primeros meses de 2020 respecto del mismo período del año anterior; aunque si comparamos el rendimiento con los últimos tres meses de 2019, la contracción aumenta a un 9,9%. De este modo, esta es la primera vez que la economía china muestra una caída en más de 40 años. En el primer trimestre, el desempleo creció abruptamente hasta el 6,2%

La producción industrial cayó en enero y febrero un 13,5%, aunque en marzo el descenso ya era del 1,1%. Las ventas minoristas, un dato clave para evaluar el consumo, descendió en marzo un 15,8% interanual y la inversión en activos fijos cayó un 16,1% en los tres primeros meses de 2020. El suministro de electricidad, gas y agua, por su parte, disminuyó un 7,1% interanual. Las exportaciones se redujeron un 17,2%, aunque las importaciones se redujeron apenas el 4%.

Para los Estados Unidos, la caída de la economía fue mucho más fuerte. En el primer trimestre de 2020, la economía norteamericana cayó un 5%, mientras que para el segundo trimestre, cuando la economía china ya empezaba a crecer, la economía norteamericana tuvo una caída histórica del 32,9%. En un informe reciente del Banco Mundial, el organismo estimó que la economía estadounidense caería 8 puntos en 2020, mientras que la economía china crecería un punto en 2020 y más de 8 puntos en 2021. garteche y Zavaleta (2020), en este sentido, señalan que las potencias del G7 perderán entre 6 y 30 años de producción (Estados Unidos 6 años; Japón y Alemania 9 años; Inglaterra 11 años; Francia 18 años e Italia 27 años).

La visita del presidente chino Xi Jinping a Wuhan del 10 de marzo significó enviar un mensaje de positividad a su pueblo. Un día después de la visita, las fábricas empezaron a abrir y, a partir de allí, paulatinamente en el resto del territorio chino. Para fines de marzo, según el Ministerio de Industria, alrededor del 95% de las grandes compañías de Hubei ya habían retomado su actividad, mientras que el 60% de las pequeñas y medianas empresas ya estaban operativas.

El gobierno chino, a su vez, puso en marcha un programa de estímulo para estabilizar la economía y comenzar la recuperación con la intención de expandir la demanda interna. Además, se acordó un descenso de los tipos de interés para los

préstamos y levantar las restricciones al capital bancario, mientras que los medios chinos anunciaron la realización de grandes inversiones en infraestructura.

El acuerdo de asociación estratégica entre China e Irán

El 11 de julio de 2020 se conoció públicamente que la República Islámica de Irán y la República Popular China firmaron un acuerdo estratégico que puede desbalancear el tablero geopolítico no solo en Oriente Medio, sino en la totalidad del sistema mundial contemporáneo.

El documento cuenta de 18 páginas, en las cuales se establece una “asociación estratégica integral” de 25 de años de duración, período en el cual la RP China se compromete a invertir más de 400 mil millones de dólares en más de 100 proyectos de infraestructura para modernizar el complejo industrial iraní, desde la industria del petróleo y gas, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, carreteras, etc. También se acordaron inversiones en la banca y telecomunicaciones. Del total de ese dinero, 228 mil millones de dólares serán aportados por el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (AIIB), del cual Irán es miembro desde 2016.

Como contraparte, Irán se comprometió a garantizar un suministro regular de petróleo con descuentos de entre el 12 y el 18% durante los próximos 25 años, es decir, hasta 2045, cuando se esté en la víspera del aniversario de la Revolución, y seguramente la transición geopolítica en curso esté en un estadio distinto del actual.

El punto 7 del acuerdo, a su vez, formaliza el ingreso de Irán a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (Ruta de la Seda).

Según señaló el ministro de Relaciones Exteriores iraní Mohammad Javad Zarif, la asociación fue discutida por primera vez durante una visita de Xi Jinping a Irán en 2016, y fue aprobada por el gabinete del presidente Hassan Rouhani en junio pasado. *"Dos culturas asiáticas antiguas, dos socios en los sectores de comercio, economía, política, cultura y seguridad con una perspectiva similar y muchos intereses mutuos bilaterales y multilaterales se considerarán socios estratégicos"*, dice el documento en su oración inicial. Este preacuerdo fue nuevamente discutido en agosto de 2019, cuando Zarif, durante una visita a China, presentó la “hoja de ruta” de la asociación estratégica a su homólogo chino Wang Li.

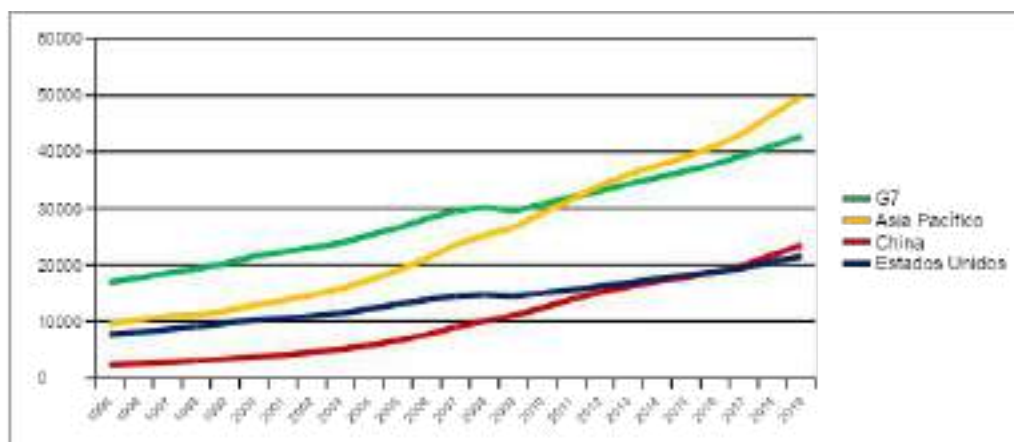
Zhao Lijian, portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores chino, dijo que “China e Irán disfrutaban de una amistad tradicional” y que estaban en condiciones de “trabajar con Irán para avanzar constantemente en la cooperación práctica”.

Implicancias estratégicas del acuerdo

Como se muestra en los Gráficos n°1 y n°2, el centro de gravedad del poder económico se está trasladando progresivamente desde el norte occidental hacia el Asia Pacífico en general y a la República Popular China en particular.

Gráfico n°1

PBI medido en Paridad del Poder Adquisitivo en las potencias del G7, el Asia Pacífico+India, China y Estados Unidos (en mmd) (1995-2019)

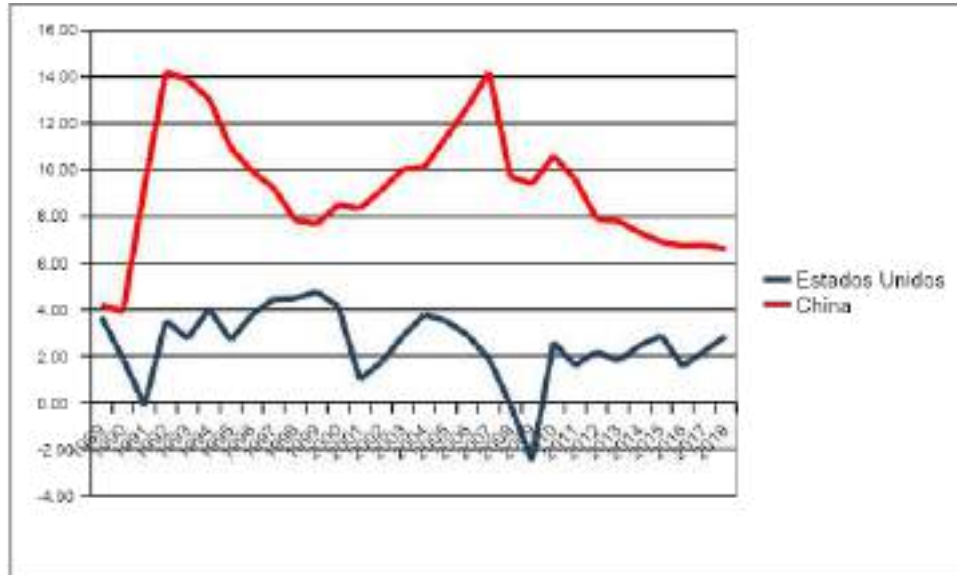


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Desde 1989 hasta la fecha, el PBI chino creció siempre por encima del estadounidense. En 1994, 1996, 2006 y 2008 la economía china llegó a crecer más de 9 puntos por encima de la norteamericana, y en 2009 creció 11,5% más. Es decir, que en el transcurso del impacto de la crisis financiera global de 2008-2009, la economía china creció más de 20 puntos por encima de la estadounidense. Esto produjo que, en 2017, la República Popular China se posicionara como la economía más grande del mundo, medido en términos de Paridad del Poder Adquisitivo. Este proceso, como se ve en el Gráfico n°2, fue general en la zona del Asia Pacífico, que ya en 2011 había superado a las potencias del G7 como motores industriales del mundo.

Gráfico n°2

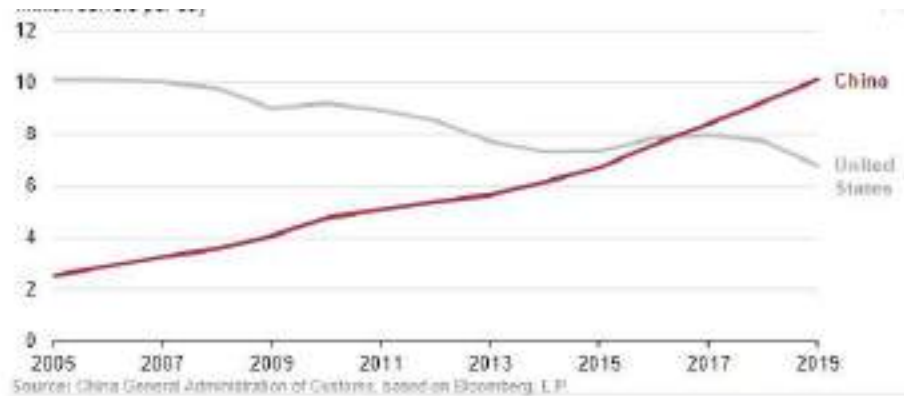
% de crecimiento del PBI anual (1989-2018)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Gráfico n°3

Importaciones anuales de crudo de China y Estados Unidos (2005-2019)



Fuente: China General Administration of Customs, based on Bloomberg.

Cómo se observa en el Gráfico n°3, la República Popular China superó en 2017 a Estados Unidos como principal importador de petróleo crudo del mundo, debido al

desarrollo de su complejo productivo y al aumento de su capacidad de refinado y almacenamiento².

Las fuentes del petróleo chino son variadas, pero las más importantes son Rusia (16,9%), Arabia Saudita (12,7%), Angola (10,6%), Irak (9,5%) y Omán (7,4%). Las importaciones de petróleo iraní corresponden hoy al 6,4% de las importaciones de petróleo chino³. Las importaciones de gas iraní, por su parte, son insignificantes (menos del 1%). Sin embargo, Irán se ubica en la cuarta posición en relación a países con mayores reservas de petróleo crudo (luego de Venezuela, Arabia Saudita y Canadá) y en segundo lugar en reservas de gas (por debajo de Rusia)⁴.

En este sentido, el acuerdo con Irán le garantiza a la República Popular China el insumo necesario no solo para sostener su crecimiento económico, sino para pisar el acelerador, en un contexto de crisis sistémica que seguramente se agudizará luego de la pandemia del Covid-19.

En relación a Irán, el país persa es ampliamente dependiente de las exportaciones de petróleo para su desarrollo industrial, representando estas casi el 70% de sus exportaciones. De ese porcentaje, el 30% corresponden a China, el 27% a la India, el 8% a Corea del Sur, el 6% a Japón y un porcentaje similar a Italia⁵. Es decir, las compras de China y la India representan al mayor parte de los ingresos de Irán.

El Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) firmado en 2015 por los cinco miembros del Consejo de Seguridad de la ONU (Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, China y Rusia) más Alemania (llamado Acuerdo 5+1) le permitió a Irán recuperar las condiciones para el crecimiento económico, aunque el acuerdo entró en crisis cuando el presidente estadounidense Donald Trump anunció la ruptura del pacto y el restablecimiento de las sanciones comerciales.

Esta política de sanciones tuvo un fuerte impacto en la economía iraní, que cayó más de 5 punto de su PBI en 2018. La moneda nacional, el rial, en este marco, sufrió una devaluación de casi el 500% luego de la reimposición de las sanciones.

Esta política se ha mantenido desde 2018 hasta la fecha. En febrero de 2020, Estados Unidos anunció la imposición de sanciones económicas a dos grandes empresas iraníes: la mayor empresa nacional de navegación marítima iraní y la empresa aérea del Estado “Mahan Air”. En enero se había sancionado a las 17 principales empresas productoras de acero, hierro y cobre de ese país, mientras que en marzo se agregó a dos entidades chinas, nueve paquistaníes y cinco de los Emiratos Árabes Unidos (EAU).

² U.S. Energy Information Administration. China's crude oil imports surpassed 10 million barrels per day in 2019. Recuperado de: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=43216>

³ Observatory of Economic Complexity. Recuperado de: <https://oec.world/en/profile/country/chn>.

⁴ The CIA World Factbook. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

⁵ Observatory of Economic Complexity. Recuperado de: <https://oec.world/en/profile/country/irn>

Obras de infraestructura

En el acuerdo se establece que China e Irán establecerán zonas de libre comercio en Maku (en el noroeste de Irán), en Abadan (donde el río Shatt al-Arab desemboca en el Golfo Pérsico) y en la Isla del golfo de Queshm (ver Mapa n°1).

A su vez, el acuerdo incluye la construcción de un ferrocarril de 900 kilómetros entre Teherán y Mashhad, la segunda ciudad de Irán, cerca de las fronteras con Afganistán y Turkmenistán. Esta línea férrea no sólo conectará las dos ciudades más importantes de Irán sino que dará a China e Irán un mayor acceso a Eurasia, al conectarse con ferrocarril China-Irán que ya está en funcionamiento y es parte de la Ruta de la Seda. Este ferrocarril, que periódico chino People's Daily denominó "*el tren de la Ruta de la Seda*"⁶, tiene 10.399km de extensión, y conecta el puerto seco de Khorgos (en la frontera entre China y Kazajstán) con Gorgan, realizando el recorrido en 18 días, 30 días menos que el trayecto por vía marítima. El ferrocarril, como dijimos, une Khorgos con Zhanaozen (en Azerbaiyán, ubicada a pocos más de 100 km del puerto de Aktau, lo que permite la conexión con el ferrocarril Baku-Tiflis-Kars, que también es parte de la Ruta de la Seda), con Gyzylgaya, Bereket y Kyzyl Atrek (en Turkmenistán) y Gorgan (ya en Irán).

Con la mayor parte de estos países, a su vez, China estableció un Foro de Cooperación denominado "China + Asia Central" (C + C5), que incluye a Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. Este espacio tuvo su primera reunión por videoconferencia (producto de la pandemia de Covid-19) el 16 de julio de 2020, donde se acordó "promover la alineación de la Ruta de la Seda para construir asociaciones interconectadas, profundizar la cooperación pragmática en varios campos, llevar a cabo una cooperación efectiva en inversiones y conjuntamente promover la recuperación y el desarrollo de la economía"⁷.

También se proyecta la reactivación de la construcción de un oleoducto de casi 1000 km de longitud para conectar el campo petrolífero de Goreh (en la costa del Golfo Pérsico) con el puerto de Jask, en la costa del Golfo de Omán). Esta obra posibilitaría evitar el tránsito marítimo por el Estrecho de Ormuz en el transporte de recursos energéticos.

El acuerdo incluye propuestas para que China construya la infraestructura para instalar la red de telecomunicaciones 5G, así como también el Sistema de Posicionamiento Global Beidu, con vistas a ejercer un mayor control sobre lo que circula en el ciberespacio iraní.

⁶ "Primer tren China-Irán reactivará la Ruta de la Seda", *People's Daily*, 26/08/2016. Disponible en: <http://spanish.people.com.cn/n3/2016/0216/c31621-9016965.html>

⁷ "China-Iran tango should worry India", *The Tribune*, 20/07/2020.

Mapa n°1

Proyectos de Infraestructura contemplados en el acuerdo China-Irán



Fuente: Elaboración propia.

Cooperación miliar

Entre otros postulados, se acordó la realización de entrenamientos y ejercicios militares conjuntos entre China e Irán, la investigación conjunta y el desarrollo de armamento, el intercambio de información de inteligencia, con el objetivo declarado de “combatir la batalla desigual contra el terrorismo, el tráfico de drogas y personas y los crímenes transfronterizos”. A su vez, se instalarán bases de uso compartido en Hamedán, Bandar Abbas, Chabhar y Abadan. Según se afirmó, más de 5.000 chinos se trasladarán a Irán para “proteger” las inversiones del gigante asiático en el país persa.

Estos acuerdos cobran especial relevancia ya que en octubre de 2020 vence el embargo para la compra de armamento por parte de Irán estipulado en el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC). Esto le permitirá a Irán reconstruir progresivamente su defensa ante la amenaza norteamericana, que cuenta con 14.000 soldados en Afganistán, 6.000 en Qatar, 6.000 en Kuwait, 7.000 en Bahrein, 6.000 en Irak, 5.000 en los Emiratos Arabes Unidos, 3.000 en Arabia Saudita, entre otros. Por su parte, desde 1944, la Quinta Flota estadounidense navega las aguas del Golfo Pérsico, con base en

Bahrein. A su vez, recordemos que el Pentágono viene de asesinar al General iraní Qasem Soleimani, uno de los principales estrategas del país persa.

Por su parte, China e Irán son ambos miembros de la Organización para la Cooperación de Shanghai (OCS), creada en 1996, de la que también son miembros permanentes Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán, la India y de Pakistán (ver Mapa n°2). China es miembro permanente e Irán participa como miembro observador, aunque tanto China como Rusia han solicitado otorgarle la membresía plena. Como bloque enfocado hacia la seguridad regional, señala como principales amenazas el terrorismo, el separatismo y el extremismo, por lo que algunos medios de comunicación occidentales la han llamado “la OTAN oriental”⁸ (ver Mapa n°3).

Mapa N°2:

Países miembro de la Organización para la Cooperación de Shanghai (OCS).



Fuente: Elaboración propia con datos de <http://eng.sectsc.org/>

Mapa N°3:

⁸ “Cumbre de la OTAN oriental”, Diario El País, 15/07/2007. Recuperado de: https://elpais.com/diario/2007/08/16/internacional/1187215215_850215.html

Mapa comparativo entre países miembro de la OTAN y de la OCS.



Fuente: Elaboración propia con datos de <http://eng.sectesco.org/>

En diciembre de 2019, Irán junto con Rusia y China realizaron ejercicios navales conjuntos, que se sumaron a otros ejercicios que estos tres países ya habían realizado en anteriores ocasiones. A su vez, Rusia utilizó la base aérea de Hamedan para lanzar ataques contra objetivos en Siria. El comandante de la Armada iraní Hosein Janzadi había afirmado que “la principal rivalidad de los enemigos (en referencia a Estados Unidos) es evitar la cooperación de países que representan una civilización antigua, como Irán y China”, mientras que el subjefe del Departamento del Estado Mayor Conjunto de la Comisión Militar Central (CMC) de China, el teniente general Shao Yuanming, afirmó que “los ejercicios muestran la unidad de tres países amigos ante el imperialismo mundial”⁹.

La administración Trump busca extender el embargo (a pesar de haberse retirado del acuerdo), mientras que China y Rusia afirmaron que el embargo debe finalizar tal y como establece el acuerdo original.

Reacción estadounidense

La profundización de la relación estratégica entre China e Irán fue vista con preocupación por la actual administración estadounidense. El portavoz del Departamento de Estado norteamericano afirmó que "Estados Unidos continuará imponiendo costos a las empresas chinas que ayudan a Irán, el mayor patrocinador

⁹ “Irán, China y Rusia fijan fecha para su maniobra naval conjunta”, HispanTV, 03/12/19

estatal del terrorismo del mundo", mientras que el Secretario de Estado, Mike Pompeo, señaló que “No podemos permitir que la República Islámica de Irán compre armas convencionales en seis meses. [...] Estamos preparados para ejercer todas nuestras opciones diplomáticas para garantizar que el embargo de armas se mantenga en el Consejo de Seguridad”.

Posibles consecuencias geopolíticas del acuerdo

La firma del acuerdo estratégico entre la República Popular China y la República Islámica de Irán podría desencadenar un nuevo momento geoestratégico en un mundo que será distinto luego de la pandemia de Covid-19.

La República Popular China, que no sólo se ha posicionado de una manera activa en la cooperación internacional contra la pandemia de Coronavirus, sino que ya encendió nuevamente su economía y, según las proyecciones del Banco Mundial, tendrá un crecimiento positivo en 2020, busca ahora garantizar el abastecimiento de petróleo y gas para los próximos 25 años, cuando se cumpla el centenario de la Revolución y haya cumplido el objetivo de “completar la modernización socialista”, tal y como se planteó Deng Xiaoping en 1978.

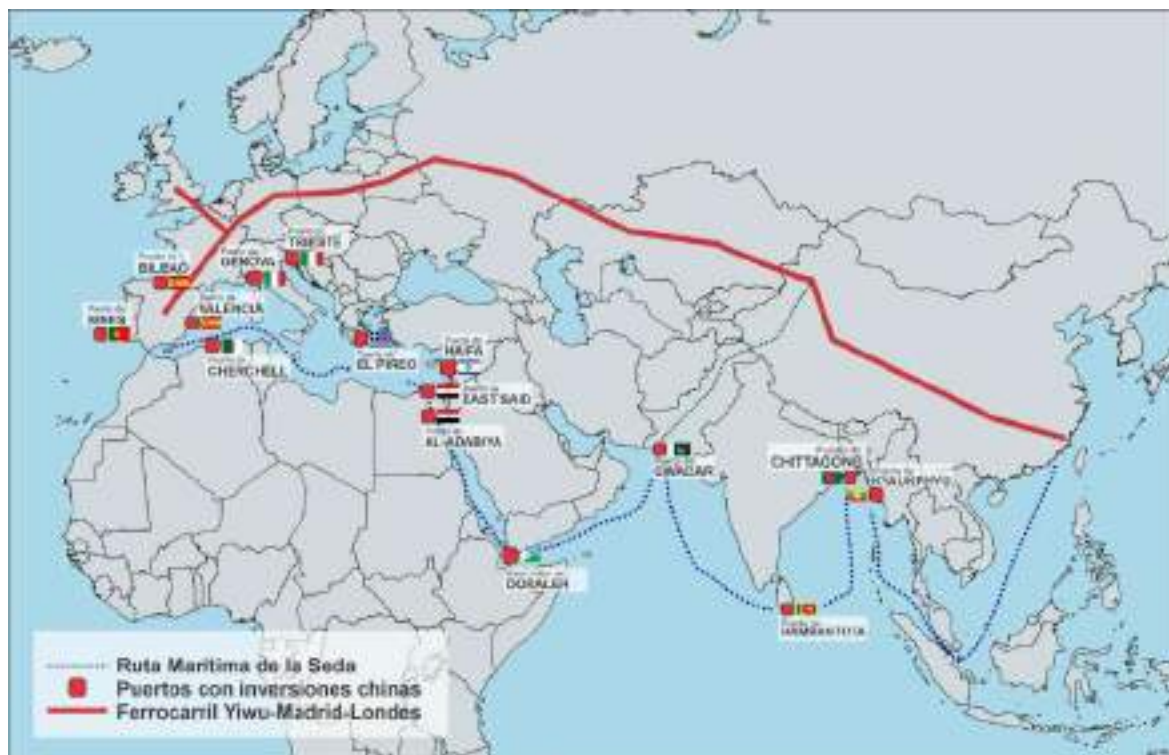
A su vez, el acuerdo permite (re) posicionar a Irán como un actor estratégico en Medio Oriente y como un polo de poder en el nuevo concierto mundial. De este modo, tanto China como Irán, dos civilizaciones milenarias que fueron centros de gravedad geopolítica en la antigüedad, se plantean explícitamente como aliados estratégicos para el nuevo orden mundial.

A su vez, en este marco, el acuerdo permite garantizar el suministro de recursos energéticos ofreciendo vías alternativas a *choke points* fuertemente conflictivos como el Estrecho de Ormuz y el Estrecho de Malaca, donde Estados Unidos posee una fuerte presencia militar que amenaza con obstruir el abastecimiento energético del gigante asiático.

El ingreso de Irán a la Ruta Marítima de la Seda le permite a China continuar con el proceso de conexión marítima a través del Pacífico-Indico-Mediterráneo (ver Mapa n°4) que incluye, además de los puertos chinos, los puertos de Chittagong (Bangladesh), Kyaukphyu (Myanmar, a construirse), Hambantota (Sri Lanka), Gwadar (Pakistán), Doraleh (Djibuti), al-Adabiya y East Port Said (Canal de Suez, Egipto), Haifa (Israel), El Pireo (Grecia), Trieste y Génova (Italia), Cherchell (Argelia), Valencia y Bilbao (España) y Sines (Portugal).

Mapa N°4:

La Ruta de la Seda Marítima en la zona del Asia Pacífico-Índico-Mediterráneo



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, el acuerdo también es un fuerte espaldarazo para la masificación de las instalaciones de la red de telecomunicaciones 5G china y del sistema de geoposicionamiento Beidu, que para finales de junio ya había completado la puesta de orbita de sus satélites para operar globalmente.

El acuerdo entre China e Irán también es un fuerte golpe al dólar como única moneda de referencia mundial, ya que las dos potencias acordaron realizar su comercio en yuanes, potenciando a su vez el esquema monetario denominado “petro-yuan-oro” que China lanzó en 2017 y que ya tiene gran aceptación en las potencias emergentes.

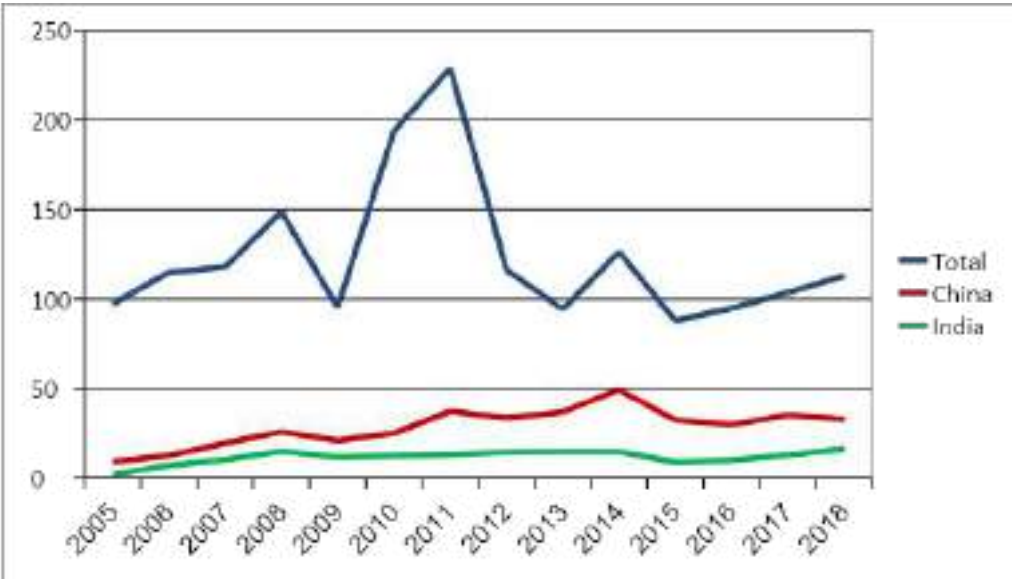
El acuerdo estratégico entre China e Irán es asimismo un golpe a la política de sanciones nortamericanas, que se muestra incapaz de encontrar aceptación internacional, y demuestra que la era del unilateralismo en la toma de decisiones mundial y del unipolarismo en el poder mundial terminó. No sólo hay potencias que no están dispuestas a aceptar las imposiciones estadounidenses, sino que las potencias emergentes tienen la correlación de fuerzas necesarias para desconocerlas y contrarrestarlas.

Este acuerdo implica una aceleración de la iniciativa estratégica de la República Popular China, que también incluye la recuperación definitiva de Hong Kong a partir de la Nueva Ley de Seguridad Nacional, la masificación de la red 5G y el comienzo del desarrollo de la red 6G, etc.

Es un interrogante importante las tensiones que llevará el acuerdo en las relaciones entre China y la India. India no sólo es un socio comercial importante de la Irán (es el segundo socio comercial, después de China, ver Gráfico nº4), sino que también India tiene inversiones en el puerto iraní de Chahbar, en el cual ha comprometido una inversión de 100 millones de dólares.

Gráfico nº4

Total de importaciones y exportaciones de Irán con China, con la India y con el mundo (en mmd) (2005-2018)



Fuente: Elaboración propia con datos del OEC.
<https://oec.world/en/profile/country/irn>

Como se observa en el Gráfico nº4, la República Islámica de Irán ha sostenido su comercio en los últimos 15 años, a excepción de 2010 y 2011 cuando creció abruptamente para luego volver a caer. Entre 2005 y 2018, China triplicó su volumen comercial con Irán (de 8,9mmd a 32,9 mmd), lo que lo posicionó como el principal

socio comercial con el país persa, mientras que la India multiplicó por ocho su comercio con Irán (de 1,6mmd a 16,2mmd), ubicándose como su segundo socio comercial. En este marco, algunos medios de comunicación indios han manifestado su preocupación por la profundización de las relaciones entre China e Irán¹⁰.

A su vez, Irán es un socio político importante de Rusia. Los dos países han realizado números ejercicios militares conjuntos, y deberemos observar la reacción rusa ante el acuerdo. Un dato importante es que el Ministro de Relaciones Exteriores de Irán afirmó, pocos días después de hacerse público el acuerdo de cooperación estratégica con China, que Irán renovarían su acuerdo por 20 años con Rusia, a quien consideró como un “aliado estratégico”. Estos acuerdos incluyen intercambios petroquímicos y de armamentos que las dos partes habían firmado en 2001, y que acordaron renovarse por 20 años más¹¹.

Por otra parte, fuentes indias afirmaron que China estaba negociando acuerdos similares de asociación estratégica integral con Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos, lo que sin dudas reconfiguraría la geopolítica de la región del Medio Oriente y del sistema mundial en general. Según se afirmó, Han Zheng, miembro del comité permanente del politburó del Partido Comunista Chino y viceprimer ministro principal, maneja las negociaciones de asociación con Arabia Saudita, mientras que Yang Jiechi, miembro del politburó que también ocupa el puesto clave de director de la oficina de Asuntos Exteriores de la Comité Central del Partido, dirige las negociaciones con los EAU¹².

Reflexiones finales

Como sea que se resuelva la crisis desatada por la pandemia de Covid-19, nos encontramos experimentando el tránsito hacia una nueva etapa geopolítica a nivel global. Si bien los cimientos del actual sistema internacional ya venían siendo fuertemente socavados desde hace algunos años, el Covid-19 cataliza y profundiza crisis mucho mayores, por lo que es imperioso estar preparados como país y como región.

En todo este contexto, luego de contener los efectos del virus en su territorio, China aceleró su proceso de posicionarse como potencia protagónica del sistema mundial. Desde finales de abril puso a funcionar nuevamente su economía, y mientras el Banco Mundial pronostica caídas de entre 5 y 10 puntos para Estados Unidos, Japón y Europa, China ha comenzado a recuperarse y se pronostica un crecimiento positivo para este año. A su vez, sancionó la Ley de Seguridad Nacional para el territorio de

¹⁰ "Explained: In China-Iran, India's concerns", The Indian Express, 19/07/2020.

¹¹ "After \$400B Deal With China, Iran Set To Ink 20-Year Agreement With Russia – Iran FM Javad Zarif", Eurasian Times, 21/07/2020.

¹² "China-Iran tango should worry India", The Tribune, 20/07/2020.

Hong Kong, un territorio que es parte de China, pero que está controlado informalmente por las transnacionales globales principalmente británicas. Además ya completó el despliegue global de la red 5G (y comenzó a desarrollar el 6G, lo que habla de que está a la vanguardia de la revolución tecnológica), completó la puesta en órbita de 35 satélites para el desarrollo de su propio geoposicionador “Beidu” (lo que le permite no darle información geopolítica estratégica al GPS norteamericano), y firmó el acuerdo de asociación estratégica con Irán para garantizarse el suministro de petróleo y gas durante los próximos 25 años. Todo en estos últimos meses, mientras occidente sigue intentando contener el virus y sus efectos sanitarios y económicos.

Referencias bibliográficas:

Bhadrakumar, MK (2020) China-Iran tango should worry India. The Tribune India, 20/07/2020.El País (2007) “Cumbre de la OTAN oriental”, 15/07/2007.

Fassihi, F. y Lee Myers, S. (2020) "Defying U.S., China and Iran Near Trade and Military Partnership". New York Times, 11/07/2020.

García Gascón, E. (2020) “China pone un pie en Irán y entra en Oriente Próximo por una gran puerta”, Público, 16/07/2020.

HispanTV (2020) "Irán, China y Rusia fijan fecha para su maniobra naval conjunta", 03/12/2019.

HispanTV (2020) "Acuerdo China-Irán ayuda a deshacerse del dólar estadounidense", 13/07/2020.

Kachui, S. (2020) "Discuten en Teherán acuerdo de 25 años entre Irán y China", HispanTV, 21/07/2020.

People’s Daily (2016) “Primer tren China-Irán reactivará la Ruta de la Seda”, 26/08/2016.

Prensa Latina (2020) “Influencia de Irán preocupa a EE.UU. y a Israel, afirma canciller”, 06/07/2020.

Roy, Shubhajit (2020) "Explained: In China-Iran, India’s concerns", Indian Express, 19/07/2020.

Severo Frers, J. (2020) Nuevo oleoducto iraní: una alternativa geopolítica al Estrecho de Ormuz. Radiocanal, 09/07/2020.

- Taherian, S. (2020) "U.S. Continues Retreat From Global Stage As China-Iran Forge 25-Year Deal". Forbes, 19/07/2020.
- The Duran (2020) China-Iran deal is a major blow to U.S. aspirations in Central Asia, 15/07/2020.
- Watkins, S. (2020) China Inks Military Deal With Iran Under Secretive 25-Year Plan, OilPrice, 06/07/2020.
- Xinhua (2020) China pide a EEUU detener sanciones unilaterales contra Irán, 01/07/2020.
- Xinhua (2020) China reitera su firme apoyo al acuerdo nuclear con Irán: portavoz de cancillería, 14/07/2020.
- Xinhua (2020) Sanciones de EEUU contra Irán destinadas a imponer sus condiciones: Embajador ruso, 13/07/2020.
- Yishai, R. B. (2020) China e Irán: borrador de un acuerdo que puede cambiar las reglas de juego, Ynet, 18/07/2020.
- Zafar Mehdi, Syed (2020) After \$400B Deal With China, Iran Set To Ink 20-Year Agreement With Russia – Iran FM Javad Zarif, Eurasian Times, 21/07/2020.
- Zibechi, R. (2020) Acuerdo China-Irán: el Dragón burla el cerco Indo-Pacífico de EEUU. Sputnik Mundo, 13/07/2020.
- Allison, G. (2017) *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Houghton Mifflin Harcourt.
- Banco Mundial (2020) Datos de libre acceso del Banco Mundial. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/>
- Cox, R. (2016) "Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método", en *Relaciones Internacionales*, Número 31, Febrero-Mayo 2016, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM.
- Giaccaglia (2017) "Poderes tradicionales, emergentes y re-emergentes: relaciones ambiguas, pero pragmáticas". *Foro int vol.57 no.2 México abr./jun. 2017.*
- Grosfoguel, R. (2016) "Caos sistémico, crisis civilizatoria y proyectos descoloniales". *Tabula rasa*, (25), 153-174. Gunder Frank, 2008

- Laufer, R. (2014) China: ¿“país emergente” o gran potencia del siglo XXI? Dos décadas de expansión económica y de influencia política en el mundo. Observatorio de la Política China, España.
- Pelfini, A. y Fulquet, G. (comps.) (2015) Los BRICS en la construcción de la multipolaridad ¿Reforma o adaptación?, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO.
- Ramonet, I. (2011) “El nuevo sistema-mundo”. Le Monde Diplomatique. Recuperado de <https://mondiplo.com/el-nuevo-sistema-mundo>.
- Ugarteche, O. y Zavaleta, J. (2020) Cómo va la pandemia en la economía mundial: Primer semestre del 2020. ALAI - Agencia Latinoamericana de Información. Recuperado de: <https://www.alainet.org/es/articulo/208576>
- Vadell, J. (2018) “O Fórum China-CELAC e o novo regionalismo para um mundo multipolar: desafios para a Cooperação Sul-Sul”. Revista Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, 2018, p. 6-37.
- Wallerstein, I. (2007) “La situación mundial frente al declive de Estados Unidos”, en: Gandásegui, M (h) (coord.), Crisis de hegemonía de Estados Unidos, Siglo XXI, CLACSO
- Zheng Yu (2015) The strengthening trend of multi-polarization and the Sino-Russian relations. Russian, East European & Central Asian Studies, (05): 41-96.

Un virus sin límites, una profunda recesión y un futuro desalentador

A virus without limits, a deep recession and a discouraging future

Besnati Mariana Micaela¹

¹ Licenciada en Economía. Universidad Nacional de La Plata (UNLP), La Plata, Buenos Aires, Argentina.
Correo electrónico: marianabesnati@gmail.com

1. Resumen

En este paper se analiza los diversos impactos de la pandemia sobre todo desde un enfoque económico.

En una primera instancia, se compara la crisis actual con crisis anteriores: la del 2008 y la de 1929. A continuación, se habla sobre la desaceleración económica y se propone cuatro indicadores, haciendo énfasis en la globalización, que demuestran que la recuperación se desarrollará en forma lenta y a largo plazo.

Por otro lado, se presentan los efectos post pandemia según el economista Stiglitz y sus predicciones.

Por último, podemos ver las perspectivas de PBI real del Banco Mundial por continentes.

2. Introducción

Nuestro mundo debe hoy lamentar una cifra atroz: la pérdida de un millón de vidas como consecuencia de la pandemia de COVID-19.

Asimismo, la misma ha creado una contracción económica masiva seguida de una crisis financiera en muchas partes del mundo y en consecuencia, los préstamos corporativos en mora se van acumulando junto con las quiebras. Los incumplimientos en el mundo en desarrollo también están en aumento, por lo que esta crisis seguirá un camino similar al que tomó la última crisis del 2008, aunque el alcance del colapso de la actividad económica mundial será peor dado que el coronavirus no respeta fronteras ni naciones.

El Covid-19 ha puesto en recesión a la comunidad global en mayor proporción que en cualquier otro momento desde la Gran Depresión. Como resultado, la recuperación no será tan robusta o rápida como la de una recesión común. Y si bien, las políticas fiscal y monetaria utilizadas para combatir la contracción suavizarán el impacto recesivo, no eliminarán las pérdidas económicas provocadas. La crisis afectará a los hogares y países de menores ingresos con mayor dureza, aún más que a los más ricos. De hecho, el Banco Mundial estima que 60 millones de personas en todo el mundo serán empujados a la pobreza extrema como resultado de las consecuencias de esta pandemia.

Podemos hacer diferentes comparaciones entre las crisis mencionadas (la actual, la del 2008 y la de 1929): las tres son crisis sistémicas que rebasan a un país y las sufre el sistema mundial, con niveles de desempleo donde los más afectados son las personas del común. Luego, analistas afirman que la situación de la economía actual no solo está

relacionada al coronavirus en sí, sino que el mundo viene de un ciclo que es una copia exacta a lo sucedido entre los años 20's y 30's, donde los activos financieros y las variables económicas e indicadores de desigualdad están tan complicados como a finales de los 20's. Otros investigadores indican que la recesión del 2020 causará al menos dos años de altas tasas de desempleo y que, si se repite la situación de 1929, se debe recordar que tardó una década en recuperarse.

Por otro lado, hay una diferencia específica en el origen de la actual respecto a las crisis del 2008 y 1929, puesto que la misma surge de una situación de “choque en la demanda y la oferta en la economía”, acentuada por la pandemia, mientras que las previas tuvieron su origen en el colapso del sistema financiero. Sumando que la crisis actual, probablemente, tendrá un mayor impacto que la de 1929, debido a los efectos severos generalizados en todo el mundo, mientras que durante la Gran Depresión, los países europeos y Estados Unidos fueron los más afectados.

En síntesis, se podría afirmar que las comparaciones entre lo que acontece en el mundo en 2020 respecto de lo sucedido en 2008 y 1929, permiten observar efectos similares en cuanto al nivel de desempleo, las contracciones de la economía y el aumento de la pobreza.

Sin embargo, las diferencias se encuentran en sus orígenes, hoy vinculados a la pandemia del coronavirus, y que para algunos sólo aceleró y profundizó una recesión a la que ya se aproximaba la estancada economía mundial generadora de grandes desigualdades.

3. Análisis general

Incluso con los decididos esfuerzos de bancos centrales y autoridades fiscales para suavizar el golpe, los mercados de activos en las economías avanzadas se derrumbaron, y los capitales huyen de los mercados emergentes a una velocidad peligrosa. Nada podrá evitar una profunda desaceleración económica y una crisis financiera. Las preguntas claves ahora son: cuál será la gravedad y qué duración tendrá la recesión.

Mientras no se sepa cuán rápida y completa será la solución del desafío sanitario, es casi imposible para los economistas predecir cómo terminará esta crisis. A la incertidumbre científica en relación con el coronavirus se le agrega la incertidumbre socioeconómica respecto de la conducta de las personas y de las autoridades en las próximas semanas y meses.

Si esto fuera un pánico financiero común y corriente, una inyección masiva de estímulo fiscal a la demanda resolvería muchos problemas. Pero el mundo está experimentando la pandemia más grave desde el brote de gripe desde 1918.

Mientras la crisis sanitaria no esté resuelta, la situación económica será muy sombría. E incluso después de un reinicio de la actividad económica, el daño a las empresas y a los mercados de deuda tendrá efectos duraderos, especialmente si se tiene en cuenta que antes del inicio de la crisis el nivel global de endeudamiento ya estaba en niveles récord.

Esta situación es tan grave que merece llamarse “depresión”, una depresión pandémica. Esta depresión en general diferencia de la recesión en que se presenta cuando el crecimiento negativo de la economía se extiende durante más de dos años.

3.1 Indicadores sobre el largo plazo de la recesión

Aunque se disparará cualquier tipo de predicción en este entorno a través de la incertidumbre, hay indicadores que juntos sugieren que el camino hacia la recuperación será largo.

El primero son **las exportaciones y el turismo**. Debido a los cierres y bloqueos fronterizos, la demanda mundial de bienes se ha contraído, afectando duramente a las economías dependientes de las exportaciones. Incluso antes de la pandemia, muchos exportadores se enfrentaban a presiones internas y externas. Recientemente, las exportaciones ya se veían perjudicadas por la Guerra comercial entre Estados Unidos y China que afectaba a nivel mundial.

En la misma medida, para las economías donde el turismo es una fuente de crecimiento, viendo el turismo como parte de los ingresos de dinero a un país, el colapso de los viajes internacionales ha sido catastrófico. Si miramos las estimaciones de la Organización Mundial del Comercio, el comercio mundial está a punto de caer entre un 13 y un 32% en 2020.

El segundo indicador que apunta a una recuperación lenta y prolongada es **el desempleo**. Para desarrollar este indicador cito las siguientes palabras: “Las perspectivas dan mucho que pensar, ya que es probable que la crisis deje cicatrices difíciles de borrar y que plantee complejos desafíos mundiales”, señaló Ceyla Pazarbasioglu, vicepresidenta de Crecimiento Equitativo, Finanzas e Instituciones del Grupo Banco Mundial. “Nuestra primera prioridad es abordar la emergencia mundial en materia sanitaria y económica. Más allá de eso, la comunidad mundial debe unirse para lograr una recuperación lo más sólida posible e impedir que más personas caigan en la pobreza y el desempleo”.

Muchas empresas que debieron cerrar sus puertas no volverán a abrir. Sus dueños habrán agotado sus ahorros y podrían optar por una estrategia más cautelosa con respecto a futuros emprendimientos comerciales. Algunos trabajadores suspendidos o despedidos dejarán la fuerza de trabajo permanentemente. Otros, perderán habilidades y oportunidades de desarrollo durante el período prolongado de desempleo, haciéndolos menos atractivos para los empleadores potenciales. Los más vulnerables son aquellos que quizás nunca consigan un trabajo en primer lugar, como aquellos recién graduados que quieran entrar en una economía deteriorada sin experiencia previa. Después de todo, el desempeño salarial relativo de los que tienen entre 40 y 50 años puede explicarse por su estado laboral anterior. Mientras tanto, aquellos todavía en la escuela están recibiendo una educación deficiente en sus socialmente distanciadas aulas en línea, bajo la supervisión de mayores que no tienen en muchos casos el conocimiento o el tiempo para apoyarlos; sumado que en muchos países donde la conectividad a Internet falta o es lenta, los estudiantes más pobres están abandonando el sistema educativo masivamente.

La tercer característica sobresaliente de esta **crisis** es que es **muy regresiva** dentro de los países y entre países. Las actuales dislocaciones económicas están cayendo mucho más fuertemente en aquellos ciudadanos con ingresos más bajos. Tales personas generalmente no tienen la capacidad de trabajar de forma remota o no tienen los recursos para recuperarse cuando no están trabajando. Por ejemplo, economías donde muchos trabajadores son empleados por pequeñas empresas, estas pueden ser las más vulnerables a la quiebra, especialmente ya que los efectos de la pandemia en el comportamiento del consumidor pueden durar mucho más que los cierres obligatorios.

En los países en desarrollo, donde las redes de seguridad están subdesarrolladas o son inexistentes, la disminución de los niveles económicos de vida se producirá principalmente en los segmentos más pobres de la sociedad. La naturaleza regresiva de la pandemia también se verá amplificado por un aumento mundial en el precio de los alimentos, ya que las enfermedades y los cierres de emergencia interrumpen las cadenas de suministro.

El cuarto indicador es la **Globalización**. El estudio de COVID-19 requiere un análisis multidisciplinario para comprender mucho mejor la tendencia y los múltiples efectos adversos en diferentes sociedades y regiones del mundo. Por lo tanto, esta investigación propone que la crisis del COVID-19 es parte del lado oscuro de la Globalización. La globalización es un fenómeno dinámico, complejo y multidimensional que tiene lugar simultáneamente en diferentes niveles y transforma la forma de ver y analizar los eventos políticos, sociales, económicos y tecnológicos en diferentes partes del mundo. Sin embargo, la globalización encarna pilares particulares para apoyar su marco ideológico, económico, social y político, que se subdivide en dos partes:

El primer pilar de la globalización son las reformas institucionales: La visión institucional está basada en la idea de reducir la participación del gobierno en el mercado bajo el argumento de barreras burocráticas innecesarias. Como contraparte, podemos ver que la intervención del gobierno juega un papel crucial en cualquier crisis masiva de enfermedades epidémicas contagiosas como COVID-19. El sector privado no puede manejar una responsabilidad social tan pesada y una asignación de recursos humanos y materiales para implementar una enorme cuarentena bajo fuertes medidas sanitarias, hospitales públicos, personal médico y de enfermería, equipos médicos, grupos de rescate y seguridad en caso de enfermedades epidémicas contagiosas masivas como Covid-19 de acuerdo con eventos recientes. La globalización necesita integrar una nueva reforma del marco político, legal e institucional que pueda ayudar a encontrar nuevos mecanismos y esquemas para integrar al sector público y al sector privado en casos de enfermedades epidémicas contagiosas masivas.

El segundo pilar de la globalización son los sistemas de transporte masivo y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC): es el desarrollo de grandes sistemas de transporte y el desarrollo de mecanismos de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que dan como resultado el uso de tecnologías duras avanzadas (hardware) y tecnologías blandas (software). Los beneficios de los sistemas de transporte masivo y la revolución de las TIC son disfrutados principalmente por los países desarrollados y en menor proporción por los países en desarrollo. Estas observaciones se basan en la alta concentración de producción, manufactura masiva, mejor distribución de ingresos, grandes proyectos de infraestructura, tecnologías sofisticadas, oportunidades de empleos de baja y alta calificación, entre los países desarrollados. Por lo tanto, los países en desarrollo y los países menos adelantados continúan dependiendo en gran medida de los países desarrollados bajo el esquema de alta dependencia de la mayor demanda de materias primas y mano de obra barata para sus necesidades de fabricación y bienes de consumo.

Sin embargo, los sistemas de transporte masivo y el desarrollo de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) juegan un papel crucial en el apoyo a cualquier crisis de enfermedades epidémicas contagiosas masivas como COVID-19 a través de la movilización y comunicación de masas en caso de una posible cuarentena a gran escala.

3.2 Proyecciones

Los epidemiólogos consideran que el enfoque de consenso para frenar la propagación del coronavirus implica mantener a los trabajadores alejados de sus medios de subsistencia y compradores lejos de los mercados. Antes, suponiendo que no hay una

segunda o tercer ola como las que caracterizaron la pandemia de gripe española de 1918-19, esta pandemia seguiría una curva en forma de V invertida de aumento y luego la caída de infecciones y muertes. Pero incluso ya sabiendo que actualmente hay rebrotes en muchos países (sobre todo Europa), es probable que el covid-19 permanezca en algunos lugares del mundo.

"El efecto post-pandemia en las economías será anémico, no solo para los países que manejaron mal el brote, como Estados Unidos, sino a nivel global"- Joseph Stiglitz. Stiglitz remarcó que las expectativas de un rápido repunte son una fantasía y destacó los cambios a futuro que habrá en los patrones de consumo y el mercado laboral. El economista advirtió que "los mercados por sí solos no son adecuados para gestionar" la transformación que habrá producto del descalabro que provocó el coronavirus y planteó la necesaria intervención del Estado para apuntalar la recuperación.

Al respecto, Stiglitz en el diario *The Guardian* explicó que "la macroeconomía nos dice que el gasto caerá, debido al debilitamiento de los balances de los hogares y las empresas, una serie de quiebras que destruirán el capital organizacional e informativo y un fuerte comportamiento preventivo inducido por la incertidumbre sobre el curso de la pandemia y las respuestas de política a la misma".

"Sabemos por la teoría económica y la historia que los mercados por sí solos no son adecuados para gestionar dicha transición, especialmente considerando lo repentino que ha sido", señaló Stiglitz y puso un ejemplo en ese sentido: "No hay una manera fácil de convertir a los empleados de las aerolíneas en técnicos de Zoom. E incluso si pudiéramos, los sectores que ahora se están expandiendo son mucho menos intensivos en mano de obra y más habilidades que los que están suplantando."

Entre sus pronósticos anticipó "el aumento de la desigualdad" y también que "debido a que las máquinas no pueden ser infectadas por el virus, se verán relativamente más atractivas para los empleadores, particularmente en los sectores contratados que usan relativamente más mano de obra no calificada". Expuso que como consecuencia de eso aparecerá otra caída del consumo porque la población con menos ingresos gasta proporcionalmente más que el resto en bienes básicos.

Stiglitz apuntó que "no se podrá recuperar la economía si no se contiene el virus". Hizo énfasis en no abandonar a los sectores de menores recursos y criticó las medidas adoptadas por el Banco Central estadounidense por apoyar el mercado de bonos basura a través de compras de activos. "Es un error", remarcó.

El economista consideró que "políticas para proteger a los más necesitados, proporcionar liquidez para evitar quiebras innecesarias y mantener vínculos entre los

trabajadores y sus empresas son esenciales para garantizar" una rápida reactivación de la economía.

4. Perspectivas para la recuperación

Estados Unidos y Japón: Se prevé una caída de 6,1 puntos porcentuales para cada uno de los países.

Zona Euro: Una caída del 9,1% del PBI real es lo previsto para la Zona Euro

Asia oriental y el Pacífico: Se prevé que la región crecerá apenas un 0,5 % en 2020, el índice más bajo desde 1967 y un reflejo de los trastornos originados por la pandemia.

Europa y Asia central: Se estima que la economía de la región se contraerá un 4,7 % y que prácticamente todos los países entrarán en recesión.

América Latina y el Caribe: Las perturbaciones originadas por la pandemia harán que la actividad económica se desplome un 7,2 % en 2020.

Oriente Medio y Norte de África: Se prevé que la actividad económica en Oriente Medio y Norte de África se contraerá un 4,2 % a raíz de la pandemia y sus efectos sobre el mercado del petróleo.

Asia meridional: Se estima que en 2020 la actividad económica en la región se contraerá un 2,7 % a raíz de los efectos negativos de las medidas de mitigación de la pandemia sobre el consumo y la actividad de servicios y de la incertidumbre sobre el curso de la enfermedad, que desalentará la inversión privada.

África al sur del Sahara: La actividad económica en la región está camino a contraerse un 2,8 % en 2020, la desaceleración más profunda de la que hay registro.

Diferencia en puntos porcentuales
con respecto a proyecciones de
enero 2020

TABLA 1.1 PIB real

| | 2017 | 2018 | 2019 estimacion | 2020 pronostico | 2021 pronostico | 2020 pronostico | 2021 pronostico |
|---|------------|------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Mundo | 3.3 | 3.0 | 2.4 | -5.2 | 4.2 | -7.7 | 1.6 |
| Economías avanzadas | 2.5 | 2.1 | 1.6 | -7.0 | 3.9 | -8.4 | 2.4 |
| Estados Unidos | 2.4 | 2.9 | 2.3 | -6.1 | 4.0 | -7.9 | 2.3 |
| Zona Euro | 2.5 | 1.9 | 1.2 | -9.1 | 4.5 | -10.1 | 3.2 |
| Japón | 2.2 | 0.3 | 0.7 | -6.1 | 2.5 | -6.8 | 1.9 |
| Economías emergentes y en desarrollo (EMDEs) | 4.5 | 4.3 | 3.5 | -2.5 | 4.6 | -6.6 | 0.3 |
| EMDEs exportadores de materias primas | 2.2 | 2.1 | 1.5 | -4.8 | 3.1 | -7.4 | 0.2 |
| Otros EMDEs | 6.1 | 5.7 | 4.8 | -1.1 | 5.5 | -6.2 | 0.3 |
| Otros EMDEs excluyendo China | 5.4 | 4.8 | 3.2 | -3.6 | 3.6 | -7.6 | -0.8 |
| Asia oriental y el Pacífico | 6.5 | 6.3 | 5.9 | 0.5 | 6.6 | -5.2 | 1.0 |
| China | 6.8 | 6.6 | 6.1 | 1.0 | 6.9 | -4.9 | 1.1 |
| Indonesia | 5.1 | 5.2 | 5.0 | 0.0 | 4.8 | -5.1 | -0.4 |
| Tailandia | 4.1 | 4.2 | 2.4 | -5.0 | 4.1 | -7.7 | 1.3 |
| Europa y Asia central | 4.1 | 3.3 | 2.2 | -4.7 | 3.6 | -7.3 | 0.7 |
| Rusia, Federación de | 1.8 | 2.5 | 1.3 | -6.0 | 2.7 | -7.6 | 0.9 |
| Turquía | 7.5 | 2.8 | 0.9 | -3.8 | 5.0 | -6.8 | 1.0 |
| Polonia | 4.9 | 5.3 | 4.1 | -4.2 | 2.8 | -7.8 | -0.5 |
| América Latina y el Caribe | 1.9 | 1.7 | 0.8 | -7.2 | 2.8 | -9.0 | 0.4 |
| Brasil | 1.3 | 1.3 | 1.1 | -8.0 | 2.2 | -10.0 | -0.3 |
| México | 2.1 | 2.2 | -0.3 | -7.5 | 3.0 | -8.7 | 1.2 |
| Argentina | 2.7 | -2.5 | -2.2 | -7.3 | 2.1 | -6.0 | 0.7 |
| Oriente Medio y Norte de África | 1.1 | 0.9 | -0.2 | -4.2 | 2.3 | -6.6 | -0.4 |
| Arabia Saudita | -0.7 | 2.4 | 0.3 | -3.8 | 2.5 | -5.7 | 0.3 |
| Irán | 3.8 | -4.7 | -8.2 | -5.3 | 2.1 | -5.3 | 1.1 |
| Egipto | 4.2 | 5.3 | 5.6 | 3.0 | 2.1 | -2.8 | -3.9 |
| Asia meridional | 6.5 | 6.5 | 4.7 | -2.7 | 2.8 | -8.2 | -3.1 |
| India | 7.0 | 6.1 | 4.2 | -3.2 | 3.1 | -9.0 | -3.0 |
| Pakistán | 5.2 | 5.5 | 1.9 | -2.6 | -0.2 | -5.0 | -3.2 |
| Bangladesh | 7.3 | 7.9 | 8.2 | 1.6 | 1.0 | -5.6 | -6.3 |
| África al sur del Sahara | 2.6 | 2.6 | 2.2 | -2.8 | 3.1 | -5.8 | 0.0 |
| Nigeria | 0.8 | 1.9 | 2.2 | -3.2 | 1.7 | -5.3 | -0.4 |
| Sudáfrica | 1.4 | 0.8 | 0.2 | -7.1 | 2.9 | -8.0 | 1.6 |
| Angola | -0.1 | -2.0 | -0.9 | -4.0 | 3.1 | -5.5 | 0.7 |

Fuente: Banco Mundial. Diferencia del pronostico del PIB desde enero 2020 a junio 2020.

5. Conclusión

La sombra de esta crisis será larga y oscura, más que las de muchos de los anteriores. Muchos de los países en desarrollo están siguiendo el ejemplo de sus contrapartes desarrollados en abrir el grifo fiscal. Pero entre ambos: los avanzados y economías en desarrollo, muchos gobiernos carecen del espacio fiscal para hacerlo. El resultado son múltiples balances públicos sobre extendidos.

Hacer frente a esta deuda dificultará la reconstrucción. El G-20 ya pospuso los pagos del servicio de la deuda de 76 de los países más pobres. Los gobiernos más ricos y las instituciones crediticias tendrán que hacer más en los próximos meses, incorporando otras economías a sus planes de alivio de la deuda y participación del sector privado. Pero en

cuanto a la voluntad política de emprender estas medidas, la pregunta es si los países decidirán volverse hacia adentro o decidirán apuntalar hacia la economía global.

La globalización se revirtió de manera general, por la confianza, un lubricante clave para las transacciones de mercado: escasea a nivel internacional. Muchas fronteras serán difíciles de cruzar, y las dudas sobre la fiabilidad de algunos de los socios extranjeros se infectará.

Otra razón más por la que la cooperación global puede flaquear es que los responsables políticos puede confundir el rebote a corto plazo con una recuperación duradera. Detener la caída de los ingresos y la producción es un objetivo fundamental, pero también lo es el acelerar la recuperación. Cuanto más tiempo se necesite para salir del agujero que esta pandemia hizo en la economía global, más tiempo algunas personas estarán innecesariamente sin trabajo y las perspectivas de crecimiento más probables a medio y largo plazo se verán afectadas permanentemente.

Las consecuencias económicas son sencillas y predecibles: a medida que los ingresos futuros disminuyen, la carga de la deuda se vuelve más onerosa. Por lo que las consecuencias sociales son más difíciles de predecir.

6. Bibliografía

- António Guterres (2020). No debemos perder nunca de vista todas y cada una de las vidas individuales. Naciones Unidas.
- Balassa, B. (1985). Exports, Policy Choices and Economic Growth in Developing Countries after the 1973 Oil Shock. *Journal of Development Economics*.
- Banco Mundial (2020). *Global Economic Prospects June 2020 GDP growth data SP*
- Banco Mundial (2020). La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial.
- CCSA (2020). How Covid-19 is changing the world: a statistical perspective
- CEPAL (2020). Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)
- Foreign Affairs (2020). The Global Reckoning With Race. September/October 2020
- IMF (2020). World Economic Outlook; The Great Lockdown; Statistical Appendix; April 2020
- James, H. (2020). Could coronavirus bring about the 'waning of globalization'?
- Joseph Stiglitz (2020). Invest in the green economy and we'll recover from the Covid-19 crisis. *The Guardian*.
- Kenneth Rogoff (2020). Perspectivas para la recesión de la COVID-19. *Project Syndicate*.
- Lawrence, R. (1996). *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration: The Brookings Institution*.
- Luis Nielsen (2020). La globalización en tiempos del coronavirus. Instituto de Relaciones Internacionales.
- Patrick Zweifel (2020). El Post Covid-19 y la nueva globalización. *elEconomista.es*
- WHO (2020). Coronavirus disease (COVID-19) Weekly Epidemiological Update and Weekly Operational Update

FORA DOS HOLOFOTES: Poder e Agência das Mulheres frente aos Impactos da Pandemia na Indústria Têxtil e de Vestuário em Bangladesh

OUT OF THE SPOTLIGHT: Women's Power and Agency in the face of Pandemic Impacts on the Textile and Garment Industry in Bangladesh

Temática: Feminismo e igualdade de gênero como ferramenta transformadora mundial

Maria Paula Nascimento¹

Resumo

O presente *paper* teve por objetivo realizar uma breve análise do trabalho feminino na indústria têxtil e de vestuário de Bangladesh a partir da visão crítica feminista marxista e pós-colonial, a fim de compreender as nuances do trabalho feminino no setor. Como fenômeno conjuntural, buscou-se analisar também os impactos da pandemia do novo Coronavírus nessa indústria de exportação, e principalmente na dinâmica de trabalho e vida das mulheres que compõem a sua mão de obra mais abundante. A partir dessa análise crítica, foi possível concluir que a crise acentuou as vulnerabilidades estruturais do capitalismo e do patriarcado às quais essas mulheres já estavam expostas. No entanto, essas trabalhadoras têm desenvolvido seu poder de agência e adaptação na luta pela igualdade de gênero e melhores condições de vida e trabalho – o que mostra a crescente unidade das mulheres bengalis contra essas estruturas.

Palavras-Chave: Mulheres; Pandemia; Crise; Marxismo; Feminismo.

Abstract

This paper aimed to analyze briefly the female work in the textile and ready-made garment industry in Bangladesh based on the marxist-feminist and post-colonial critical view, in order to understand the nuances of female work in the sector. As a current phenomena, the purpose was also analyze the impacts of the new Coronavirus pandemic in this exportation industry, and mostly in the work and life dynamics of the women that

¹ Bacharel em Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Poços de Caldas, Brasil. *Email:* mprinternacionais@gmail.com

compose its most abundant labor force. Based on this critical analysis, it was possible to conclude that the crisis has accentuated the capitalist and patriarchal structural vulnerabilities which these women were already exposed to. Nevertheless, these workers have developed their power of agency and adaptation in the fight for gender equity and better living and work conditions - what shows the growing unit of these bengali women against those structures.

Key-Words: Women; Pandemic; Crisis; Marxism; Feminism.

1. Introdução

O emprego da mão de obra feminina nas indústrias têxteis e de vestuário em Bangladesh não é algo novo, tendo se intensificado após os anos 1950 com a inserção asiática no mercado de exportação têxtil e de vestuário. Atualmente, a indústria de vestuário bengali é a segunda maior do mundo, atrás apenas da China, e corresponde a cerca de 80% das exportações do país (TRADING ECONOMICS, 2020). O setor, que sofria um declínio gradual nas suas exportações desde o ano passado, encontrou ainda mais dificuldade após a eclosão da pandemia. A crise generalizada nos mercados internacionais forçou o cancelamento de diversos pedidos por grandes marcas da moda – o que, aliado ao fechamento compulsório de fábricas, tem afetado diretamente as trabalhadoras desse setor. Além das dificuldades inerentes ao trabalho nessas fábricas – como baixos salários, longas jornadas de trabalho e ambientes insalubres – elas têm lutado pela manutenção de seus empregos, de seus salários e contra a fome e a pobreza.

A partir dessas colocações, o objetivo desse trabalho é analisar as nuances do emprego da mão de obra feminina na indústria têxtil e de vestuário bengali, e como a pandemia do novo Coronavírus tem impactado nessa dinâmica. Para tanto, são propostas três seções. A primeira buscará atualizar os principais impactos econômicos da pandemia na indústria e nas exportações e, principalmente, as consequências da pandemia na vida e no trabalho das mulheres bengalis. Já a segunda traçará o histórico do desenvolvimento da indústria no país e o início da participação feminina. Já a terceira buscará localizar essas mulheres na estrutura capitalista e patriarcal internacional, a partir de uma análise feminista marxista e pós-colonial. A partir dessa lente, o objetivo será analisar como a inserção da mão de obra feminina nesse setor pode ser positiva e/ou negativa para as mulheres, observando o desenvolvimento de seu poder de agência e adaptação mediante às vulnerabilidades estruturais.

2. Efeito em Cadeia: os Impactos do Coronavírus na Força de Trabalho Feminina em Bangladesh

A eclosão da pandemia pelo novo Coronavírus (Covid-19) desencadeou uma série de crises com projeção global, não só na saúde, como também na política, na economia e na estrutura social como um todo. Sem sombra de dúvida, os países do Sul Global têm sofrido as consequências mais penosas; e dentro desses países, a parcela mais vulnerável da população absorve mais intensa e cruelmente as mazelas dessa crise internacional. Nessa realidade enquadra-se Bangladesh, e mais especificamente as mulheres que trabalham no setor têxtil e de vestuário. Essas trabalhadoras têm sido as mais afetadas pela pandemia, uma vez que a crise tem tido um efeito devastador sobre a indústria de roupas prontas, ou *Ready-made Garment (RMG)*. O setor representa a força motriz da economia bengali, consistindo em cerca de 83% das exportações gerais, e conta com mais 80% de mão de obra feminina. Embora os efeitos a longo-prazo ainda sejam incertos, no atual panorama de crise do Coronavírus as consequências são claras às mulheres que compõem em peso a força laboral dessas indústrias: desemprego, fome e pobreza. Se risco de infecção acomete a todos, os impactos socioeconômicos do vírus atingem implacavelmente os mais pobres, além de expor os desafios que mulheres e meninas bengalis sofrem em casa e no trabalho, como discriminação e pressão social (TRADING ECONOMICS, 2020; UNICEF, 2020; UN WOMEN, 2020).

À medida em que os mercados globais têm entrado em recessão, as taxas de desemprego têm subido vertiginosamente; e para as mulheres em situação informal de trabalho nas indústrias de *RMG*, o risco de imergir na pobreza é ainda maior (NPR, 2020b). Para a maioria das trabalhadoras do setor, a fome é ainda mais preocupante do que a pandemia e a doença em si. O isolamento geral e o risco de contaminação iminente fizeram com que muitos donos de fábricas fechassem os locais por tempo indeterminado. Com a pandemia afetando a dinâmica do comércio internacional e a demanda global, aproximadamente 3,17 bilhões de dólares em pedidos foram cancelados ou suspensos², o que coloca em risco o emprego e a segurança financeira de milhões de trabalhadores – cuja maioria é composta por mulheres. Segundo dados da UNICEF (2020), estima-se que entre março e junho de 2020 mais de 70 mil trabalhadores tenham perdido seus empregos, enquanto mais de 1 milhão continuam com esse risco até o final do ano (UNICEF, 2020). Já de acordo com o *Penn State Center for Global Workers' Rights (CGWR)*, que monitora demissões e danos econômicos em Bangladesh, mais de um milhão de trabalhadores foram demitidos somente no mês de março – e a maioria não recebeu nenhuma indenização (CGWR, 2020; NPR, 2020a; NPR, 2020b).

A pandemia global pelo Covid-19 tem tido um impacto devastador nas cadeias globais de fornecimento de vestuário, e a situação ficará pior antes de começar a

² Vale pontuar a atual posição das marcas em relação ao pagamento por pedidos completos ou em produção. As que se comprometeram a pagar por todos os pedidos (completos ou em produção) são: H&M, Inditex, Kiabi, PVH (com pagamentos diferidos), Target (EUA) e VF. Já os principais compradores que não haviam se comprometido com os pagamentos são: Bestseller, C&A, JCPenny, Kohl's, LLP, Marks & Spencer, Mothercare, Primark, Tesco, Walmart (CGWR, 2020, p. 8)

melhorar. Como inúmeros *outlets* de roupas foram fechados pela política de isolamento social nos mercados desenvolvidos, diminuindo a demanda por tais produtos, grandes marcas e varejistas agiram rapidamente para cancelar ou adiar pedidos de produção – recusando, em muitos casos, a pagar por remessas que já haviam sido produzidas por seus fornecedores. Como resultado, milhões de trabalhadores foram demitidos; a maioria deles sem pagamento ou indenização legalmente obrigatória (CGWR, 2020, p. 1 – *Tradução nossa*)³.

Nesse sentido, pode-se destacar três vias pelas quais os impactos econômicos da crise pandêmica foram sentidos em Bangladesh. A primeira é a queda na atividade econômica doméstica desde a paralisação em março, sem previsões de retorno. A segunda é o declínio nas exportações de roupas prontas, que caíram 83% desde abril. A terceira, por fim, refere-se à queda de remessas de dinheiro (pagamentos ou auxílio financeiro) enviados por bengalis que vivem em países do Oriente Médio, afetados não só pela pandemia, mas também pela queda nos preços do petróleo. É inegável, portanto, que a economia bengali tem sido severamente afetada pela Covid-19: enquanto a média de crescimento durante a última década foi de 7% ao ano, com a crise a projeção é de aproximadamente 2% (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2020).

Como se pode perceber, a crise tem gerado um efeito em cadeia: o risco de contaminação obriga o isolamento e, conseqüentemente, ao fechamento de lojas de roupas e fábricas têxteis e de vestuário. Com isso, não só novas remessas de produtos deixam de ser encomendadas, mas aquelas que já haviam sido produzidas ficam sem destino – já que grandes compradoras as adiam ou cancelam. Além de um impacto direto na receita das exportações de Bangladesh, a qual depende do setor de *RMG* – as conseqüências para a classe trabalhadora são ainda mais catastróficas: demissões em massa sem direitos trabalhistas, cortes nos salários daqueles que permaneceram empregados e pobreza (CGWR, 2020). Como um dos países mais populosos do mundo, conter a infecção torna-se ainda mais difícil, principalmente dada a infraestrutura precária do sistema de saúde. Nesse contexto, estima-se a necessidade de cerca de 250 milhões de dólares em equipamento clínico, testes e mapeamento de contato entre as pessoas, apenas como medida inicial, o que exige apoio externo (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2020).

De acordo com um estudo realizado pelo Banco Mundial (2020), as mudanças na demanda global pelas exportações de Bangladesh têm efeito direto nos salários e nas taxas de emprego – formais ou informais. A curto-prazo, maiores exportações se traduzem em maiores salários e em mais trabalhadores transitando do setor informal para o formal – principalmente nas regiões onde a atividade exportadora é maior. A longo prazo, os resultados são maior média salarial e um maior número de trabalhadores no setor formal. Na presente conjuntura, porém, essas estimativas não correspondem à realidade – especialmente a das populações mais vulneráveis, como das mulheres que

³ *The global Covid-19 pandemic has had a devastating impact on global garment supply chains, and the situation will get far worse before it gets better. As clothing outlets have been shut by lockdowns in developed market economies, sinking demand for apparel, brands and retailers have moved quickly to cancel or postpone production orders – refusing, in many cases, to pay for clothing their supplier factories have already produced. The result has been the partial or complete shutdown of thousands of factories in producing countries. As a result, millions of factory workers have been sent home, often without legally-mandated pay or severance.*

trabalham na indústria de roupas e tecidos. Isso também se deve ao fato de que boa parte delas não tem t \hat{e} m treinamento ou altos n \hat{e} veis de educa \hat{c} o, o que as limita ao trabalho informal. Ainda que o setor de vestu \hat{a} rio ofere \hat{c} a uma oportunidade de transi \hat{c} o para empregos formais com sal \hat{a} rios regulares, trata-se de um problema estrutural de acesso \hat{a} educa \hat{c} o, que \acute{e} limitado ou negado \hat{a} muitas mulheres bengalis. A crise da Covid-19, nesse contexto, acentuou essas vulnerabilidades ao colocar em risco inclusive os empregos informais, j \acute{a} que as exporta \hat{c} oes diminu \hat{i} ram drasticamente (WORLD BANK, 2020).

A pobreza e a fome, nesse cen \hat{a} rio, tornam-se a realidade comum entre as mulheres do setor de vestu \hat{a} rio – j \acute{a} que parte da for \hat{c} a de trabalho feminina tem sido descartada, e a outra tem retornado \hat{a} informalidade. Os resultados disso s \hat{a} o o aumento dr \hat{a} stico das disparidades salariais⁴ entre homens e mulheres e a revers \hat{a} o do progresso por equidade alcan \hat{c} ado at \acute{e} ent \hat{a} o. Mulheres como Sampa Akter – que trabalhava 12 horas por dia em uma f \acute{a} bbrica de vestu \hat{a} rio em Dacca, produzindo jeans destinados a shoppings ao redor do mundo – s \hat{a} o as que mais sofrem com o efeito em cadeia da pandemia. Recebendo \$95 d \acute{o} lares por m \hat{e} s, ela sustentava seu irm \hat{a} o deficiente, sua irm \hat{a} e seus pais; mas isso at \acute{e} o in \hat{i} cio da crise:

Minha f \acute{a} bbrica ficou fechada por seis semanas. Meu aluguel ficou atrasado. Eu n \hat{a} o pude pagar as despesas m \acute{e} dicas do meu irm \hat{a} o. Eu estou muito assustada e vulner \acute{a} vel. N \hat{a} o apenas eu. Todas as minhas colegas de trabalho est \hat{a} o na mesma posi \hat{c} o (Akter para NPR, 2020b – *Tradu \hat{c} o nossa*)⁵.

Ap \acute{o} s 4 meses de isolamento muitas f \acute{a} bbricas t \hat{e} m sido reabertas, incluindo a de Akter, com o apoio de um pacote governamental de \$8 bilh \acute{o} es de d \acute{o} lares que visa, primariamente, estimular o funcionamento de ind \hat{u} strias de exporta \hat{c} o. A medida implementada pela Primeira Ministra de Bangladesh, Sheikh Hasina, inclui capital de giro para ind \hat{u} strias afetadas (aproximadamente \$3.5 bilh \acute{o} es) e para pequenas e m \acute{e} dias empresas (\$2.36 bilh \acute{o} es), ajuda adicional ao fundo de desenvolvimento do banco central (\$1.5 bilh \acute{o} o) e incentivos de emerg \hat{e} ncia para ind \hat{u} strias de exporta \hat{c} o (\$590 milh \acute{o} es). Como medida social, o governo tamb \acute{e} m declarou a extens \hat{a} o dos programas *Vulnerable Group Feeding (VGF)* e *Vulnerable Group Development (VGD)*, a venda de arroz nos mercados abertos a pre \hat{c} os mais baixos e a expans \hat{a} o dos programas de rede de seguran \hat{c} a social (ATLANTIC COUNCIL, 2020).

Em contrapartida, esses pacotes deixaram de lado os setores mais vulner \acute{a} veis da sociedade, ignorando quatro \acute{a} reas cr \acute{i} ticas: o sistema p \acute{u} blico de sa \hat{u} de, os trabalhadores migrantes que retornaram ao pa \acute{i} s, a agricultura e o setor informal. Em rela \hat{c} o ao \acute{u} ltimo, que conta com 87% da for \hat{c} a de trabalho bengali, n \hat{a} o h \acute{a} um plano de incentivo elaborado para sua realoca \hat{c} o no mercado: nenhum mecanismo de transfer \hat{e} ncia de renda a curto ou a m \acute{e} dio prazo. De acordo com o *Bangladesh Bureau of Statistics (BBS, 2020)*, dos 25 milh \acute{o} es de trabalhadores recebem ordenados e sal \hat{a} rios, pelo menos 10 milh \acute{o} es

⁴ A Organiza \hat{c} o Internacional do Trabalho (OIT) estima que eliminar a disparidade salarial de g \hat{e} nero \acute{e} fundamental para o desenvolvimento. Especificamente, uma redu \hat{c} o de 25% na diferen \hat{c} a salarial de g \hat{e} nero nos pa \acute{i} ses em desenvolvimento poderia aumentar o PIB global em US \$ 5,8 trilh \acute{o} es (WORLD BANK, 2020).

⁵ *My factory was shut for six weeks. I fell behind on rent. I couldn't pay my brother's medical bills. I'm very scared and vulnerable. It's not only me. All my coworkers are in the same position.*

dependem de renda diária. E mesmo nas indústrias, existem mais de 5 milhões de pessoas empregadas em situação informal, especialmente no setor de vestuário e com mão de obra feminina (ATLANTIC COUNCIL, 2020).

O cenário de instabilidade e o retorno em massa à informalidade tem gerado desespero e protestos entre as classes mais pobres de Bangladesh. Ainda que o governo tenha insistido que os pobres e extremamente pobres serão cobertos pelos programas sociais e receberão alimentos (especialmente arroz, farinha e leguminosas de baixo custo), a falta de uma renda não permite que outras despesas igualmente importantes sejam cobertas – como aluguel e despesas médicas, como no caso de Akter. Além disso, os assalariados de classe média, que não se qualificam para o auxílio nem serão ajudados por seus empregadores, permanecerão em uma situação difícil (ATLANTIC COUNCIL, 2020).

Em meio à retração nos mercados internacionais, a abertura gradual das fábricas de vestuário ainda é sofrida. Grandes marcas da moda continuam cancelando pedidos, enquanto as trabalhadoras enfrentam dificuldades com o risco de contaminação iminente e salários mais baixos. Nesse panorama, a presidente da Associação de Fabricantes e Exportadores de Vestuário de Bangladesh (*Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association, BGMEA*), Rubana Huq, tem incansavelmente realizado campanhas de conscientização sobre a situação dos trabalhadores da periferia que fornecem produtos têxteis em cadeia global. Huq tem alertado para o perigo da pobreza extrema, caso as marcas globais da moda continuem a cancelar os pedidos, bem como para as mortes causadas por fome, não apenas por infecção. Em resposta, a União Europeia criou um fundo de emergência em apoio, mas o qual apenas tem remediado os danos causados à indústria têxtil (DEUTSCH WELLE, 2020). Com a ação governamental mal direcionada aos grupos vulneráveis, o futuro das mulheres que dependem das indústrias permanece incerto.

3. O desenvolvimento da indústria têxtil e de vestuário em Bangladesh

A partir dos anos 1950, a reestruturação global da indústria têxtil permitiu a inserção competitiva de países em desenvolvimento no setor. Isso porque houve um crescimento constante de empresas de manufatura, isto é, a concorrência aumentou entre os países desenvolvidos. Além disso, esse foi um momento de pleno emprego, incorporação crescente da força de trabalho feminina no mercado e de reivindicações sindicais mais sólidas, o que aumentou os custos de produção e trabalho nos países desenvolvidos. Como o preço era o elemento central na competitividade do mercado de vestuário, a busca pelo lucro levou à realocação desse setor começou para economias de baixos salários. Essas economias recém-industrializadas haviam optado por políticas econômicas mais abertas do que pela proteção, e possuíam uma força de trabalho disciplinada e não sindicalizada – o que permitia a produção de qualidade por um preço bem menor (KABEER & MAHMUD, 2004).

Dessa forma, os níveis de importação dos países desenvolvidos com produtos têxteis dos países em desenvolvimento⁶ passaram a aumentar considerável e gradualmente, o que gerou tentativas de regular esse rápido crescimento das exportações de vestuário e têxteis dos países em desenvolvimento, no interesse de “ordenar o comércio”. Assim, surgiu em 1974 o Acordo Multifibras, que na linha oposta dos acordos que estavam dismantelando as barreiras protecionistas em outras áreas do comércio, assegurou que o comércio de têxteis e vestuário permanecesse o mais regulamentado do mundo. Nas palavras de Kabeer e Mahmud (2004):

O acordo estabeleceu a taxa aceitável de aumento nas exportações dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos em 6% ao ano e permitiu que os países importadores impusessem 'cotas' ou restrições quantitativas ao volume de exportações de qualquer país em particular que crescesse a uma taxa superior aos níveis acordados bilateralmente (KABEER & MAHMUD, 2004, p.135 – *Tradução nossa*)⁷.

Em contrapartida, essa imposição de cotas não conseguiu dissipar o fluxo de importações baratas: em vez disso, deu origem à prática empreendedora de *quota-hopping*⁸, visto que muitos produtores e compradores – muitos dos Países Recém-Industrializados (NICS, sigla em inglês) – passaram a procurar locais novos e com baixos salários que ainda estavam isentos dessas cotas. Foi nesse contexto que Bangladesh entrou em cena: à época, o país tinha uma indústria de vestuário local muito pequena e que trabalhava sob encomenda, além de uma pequena indústria de roupas prontas que atendia os mercados urbanos e, portanto, estava isenta das cotas estabelecidas no Acordo de Multifibras. No final dos anos 1970, vários empresários de países com restrições de cotas firmaram acordos de subcontratação com algumas fábricas bengalis de vestuário, a fim de se beneficiarem dessa isenção (KABEER & MAHMUD, 2004).

A ascensão da indústria têxtil exportadora de Bangladesh deu-se tanto por fatores exógenos – como a imposição de cotas restritivas, o que obrigou as empresas a procurarem locais livres dessas cotas – quanto endógenos, como a série de reformas econômicas perpetradas pelo país nos anos 1980, sob a égide do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Nos anos seguintes, o setor privado recebeu incentivos diretos como parte da estratégia de acelerar o crescimento da exportação do setor de *RMG*, ao passo que o investimento externo direto foi incentivado através do estabelecimento de zonas de processamento de exportação em outros locais além dos grandes centros. Tais incentivos conduziram a uma incrível expansão do setor de *RMG*

⁶ Esses se referem especialmente aos países do Leste Asiático que estavam se industrializando mais rapidamente, como Coreia do Sul, Hong Kong e Taiwan.

⁷ *The agreement set the acceptable rate of increase in exports from developing to developed countries at 6 per cent a year and allowed importing countries to impose 'quotas' or quantitative restrictions on the volume of exports from any particular country which grew at a rate higher than bilaterally agreed levels (KABEER & MAHMUD, 2004, p.135).*

⁸ O termo pode ser entendido como a evasão de uma cota comercial mediante o registo de uma empresa num país estrangeiro, a fim de beneficiar da sua cota.

em Bangladesh: de 725 fábricas empregando cerca de 320 mil trabalhadores nos anos 1980, para mais de 3400 fábricas com mais de 1 milhão e 800 mil funcionários só nos anos 2000⁹ – sem contar os trabalhadores empregados em outras indústrias ligadas ao setor de vestuário (BGMEA, 2019; KABEER & MAHMUD, 2004).

Desde sua emergência na década de 1980, esse setor se estabeleceu gradualmente como a maior fonte de receita exportadora do país: 12.44% em 1985, 64.17% em 1995, 74.15% em 2005 e 82.01% em 2015. Em 2018, o setor representava cerca de 83% das exportações de Bangladesh – sendo um dos maiores contribuidores no Produto Interno Bruto do país (BGMEA, 2019; ADNAN, RAKIB & RAHMAN, 2015). No entanto, não é possível falar dessa ascensão sem citar o fator que propiciou a competitividade desse setor industrial: a mão de obra barata e intensiva feminina, majoritariamente informal. Nos anos 1990, estima-se que havia cerca de 50 mil mulheres trabalhando no setor, aproximadamente 85% total; em 1995, eram mais de 1 milhão; já em 2015, a indústria estava composta por quase 4 milhões de mulheres na produção (quase 90% do total de trabalhadores), principalmente das áreas rurais. Essa alta participação feminina incorreu efetivamente em maior concorrência e, assim, em salários mais baixos. Essa característica conferiu grande competitividade ao comércio de tecidos e roupas, uma vez que os produtos eram extremamente baratos e de alta qualidade, o que fortaleceu o mercado bengali. Em contrapartida, os baixos salários representam custos socioeconômicos que os indicadores macroeconômicos não analisam, como a exploração da mão de obra feminina em condições precárias de trabalho (KABEER & MAHMUD, 2004).

É importante ressaltar que o contexto no qual Bangladesh investe na indústria têxtil e de vestuário, a partir dos anos 1970, é marcado pelos esforços das negociações internacionais pela liberalização comercial sob os auspícios do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês). Naquele momento, porém, os países em desenvolvimento estavam à margem das discussões – o que só mudou a partir de 1986 com a Rodada do Uruguai, que buscou discutir as limitações das nações menos favorecidas em quebrar barreiras tarifárias (WINHAM, 2017).

Dessa forma, Bangladesh buscou sua inserção no regime de comércio internacional através da especialização no setor de *RMG*, devido sua competitividade no mercado internacional. De acordo com a tese de David Ricardo, um país com vantagens comparativas nos custos na produção de um determinado produto se beneficia da especialização e exportação desse produto. E foi nessa abordagem que Bangladesh seguiu: elementos como o funcionamento flexível do mercado de trabalho, resposta positiva a melhorias de produtividade e incentivos, intervenções do governo comparativamente mínimas e, principalmente, mão de obra abundante e barata foram elementos que favoreceram o desenvolvimento da indústria têxtil. Assim, em três décadas de indústria, Bangladesh estabeleceu uma competitividade estrutural na indústria de vestuário, o que em termos econômicos foi positivo para o país (McDONALD, 2009; BKMEA, 2015).

Algumas literaturas ressaltam, ainda, o papel vital do setor no desenvolvimento socioeconômico do país, como ter criado oportunidades de emprego e,

⁹ Dados obtidos do *Bangladesh Garment Manufactures and Exporters Association (BGMEA)*, 2019.

consequentemente, aumentado o poder de compra dos trabalhadores do setor têxtil e de vestuário – o que auxiliou na redução da pobreza. Outro argumento amplamente defendido é a ideia do empoderamento feminino através do emprego no setor de *RMG*, visto que ele ofereceu, pela primeira vez, o acesso direto à renda em dinheiro para muitas mulheres pobres – sendo este, em boa parte dos casos, o primeiro emprego assalariado (ADNAN, RAKIB & RAHMAN, 2015; BKMEA, 2015). Tais argumentos, entretanto, são fracos em si mesmos, já que a inserção feminina requer uma análise mais complexa do que simplesmente afirmar o seu aspecto positivo. A seção a seguir aprofundará mais essa discussão.

4. Agência, Poder e Mão de Obra Feminina: uma crítica anticapitalista e antipatriarcal do Sul Global

Para refletir sobre o trabalho feminino no setor têxtil e de vestuário em Bangladesh, é necessário compreender que as trabalhadoras do Sul Global ocupam uma posição social específica na Divisão Internacional do Trabalho. Tal divisão parte do modelo capitalista de produção que separa os países entre produtores de bens sofisticados e produtores de bens primários, e destaca o caráter explorador e dominante dessa estrutura (SANTOS, 1978; WALLERSTEIN, 1979). Esse ponto de partida também é fundamental para se compreender as vulnerabilidades que esse sistema implica aos países em desenvolvimento, principalmente em momentos de crise como na pandemia da Covid-19.

Segundo Guhathakurta (2008), essa exploração é mascarada e mistificada pelo discurso do progresso e desenvolvimento, como por exemplo, criação de empregos e, portanto, avanço social e econômico para as mulheres. Contudo, deve-se compreender que as interconexões entre gênero, etnicidade e ideologias de trabalho colocam as mulheres em contextos particulares de exploração, diferentes daquele ao qual homens estão. Dessa forma, o capitalismo global contemporâneo, difundido pelo processo de Globalização, posiciona as mulheres trabalhadoras de maneiras que elas reproduzam e transformem efetivamente hierarquias locais específicas. Nesse contexto, o capitalismo trabalha em conjunto com o patriarcado na relação entre classe e gênero nas relações de produção, uma vez que define os espaços femininos como a casa, o casamento e a heterossexualidade – e, consequentemente, banaliza o trabalho feminino:

Aqui, a proletarização de classe e gênero através do desenvolvimento das relações capitalistas de produção e da integração das mulheres no mercado mundial é possível por causa da história e da transformação das ideologias de casta/classe e sexual. O que isto significa é que, embora a produção para o mercado mundial possa abrir oportunidades para as mulheres entrarem no mercado como trabalhadoras assalariadas, o capitalismo pode muito bem trabalhar com a cultura patriarcal da região para desvalorizar o trabalho das mulheres no mercado e simultaneamente exaltar ideologias de domesticação. Assim, em vez de um caso clássico de capitalismo libertando o trabalho das mulheres, vemos o início de uma cultura patriarcal capitalista que elogia a

esfera doméstica e, assim, impede que as mulheres se unam à força de trabalho em números maiores (GUHTHAKURTA, 2008, p. 213 – *Tradução nossa*)¹⁰

No caso das trabalhadoras das indústrias têxteis e do setor de roupas prontas ou *Ready-made Garment (RMG)* de Bangladesh, essa relação se manifesta não nos números, mas sim, nas condições de trabalho a quais elas estão submetidas. Em 2013, um dos acidentes mais chocantes marcou a história das indústrias têxteis de Bangladesh: o colapso da fábrica Rana Plaza, que desabou e matou mais de mil pessoas – a maioria delas, mulheres e meninas. Após o acontecimento, outras centenas de fábricas foram declaradas inseguras e a precariedade de condições das mulheres nesses locais ficou evidente (BBC, 2013; BOSSAVIE et.al., 2019). Outro fator nessa relação é a informalidade do trabalho: a maioria das mulheres não possui contrato e a concorrência faz com que seus salários sejam baixíssimos. Para Kabeer e Mahmud (2004), a estrutura informal dos empregadores do setor vestuário é uma estratégia evidente de ‘acumulação primitiva’ em relação às trabalhadoras, a qual requer delas a maximização de retorno dos fatores de produção sob seu controle ao mínimo custo possível (KABEER & MAHMUD, 2004).

A acumulação primitiva – conceito formulado por Karl Marx (1998) – é a acumulação anterior à acumulação capitalista, seu ponto de partida. Assim como os meios de produção e os de subsistência, dinheiro e mercadoria não são capitais em si mesmos, mas somente em determinadas circunstâncias. O processo que baseia o sistema capitalista é aquele que retira a propriedade dos meios de trabalho do trabalhador e transforma os meios sociais de subsistência e de produção em capital, convertendo os produtores diretos em assalariados. Dessa forma, a acumulação primitiva é “o processo histórico que dissocia o trabalhador dos meios de produção. É considerada primitiva porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção capitalista” (MARX, 1998, p. 828).

Como parte da estratégia de acumular capital através da informalidade do trabalho, as empresas contratam trabalhadoras com pouca ou nenhuma educação, provêm pouco treinamento no trabalho, não fornecem um contrato conforme a lei, as mantêm com um *status* temporário (independente de quanto tempo estejam na empresa), fornecem a algumas os benefícios a que têm direito legal e as dispensam sem aviso prévio. A jornada de trabalho no setor de vestuário é maior do em qualquer outro setor manufatureiro: no setor destinado à exportação, elas trabalham também durante a madrugada para cumprir prazos (KABEER & MAHMUD, 2004).

Não há interesse por parte dos empregadores em mudar essa estratégia, pois há, aparentemente, um suprimento ilimitado de mulheres dispostas e capazes de trabalhar

¹⁰ *Here class and gender proletarianization through the development of capitalist relations of production and the integration of women into the world market is possible because of the history and transformation of indigenous caste/class and sexual ideologies. What this means is that although production for the world market may throw open opportunities for women to enter the market as wage labourers, capitalism may very well work with the patriarchal culture of the region to devalue women’s work in the market and simultaneously extol ideologies of domestication. Hence, instead of a classical case of capitalism freeing women’s labour, we see the onset of a capitalist patriarchal culture that eulogizes the domestic sphere and thereby keeps women from joining the workforce in greater numbers.*

longas horas por um baixo salário. Está claro, portanto, que a vantagem comparativa das mulheres para os empregadores em uma indústria altamente competitiva em termos de preço e de mão de obra reside no fato de que elas podem ser mais facilmente exploradas do que os homens. Sabe-se que o mercado constantemente obriga as empresas a buscar constantemente menores custos de produção e a lógica das vantagens comparativas; entretanto, tais “vantagens” estão intimamente ligadas aos custos de mão de obra barata que vêm das desvantagens sociais e econômicas das mulheres. Em outras palavras, as vantagens comparativas da indústria têxtil e de vestuário em Bangladesh estão relacionadas a condições precárias de vida das trabalhadoras desse setor e da ausência de direitos trabalhistas fundamentais (ARANDA & ARIZPE, 1981).

Outro ponto é que tais empresas usam *slogans* de libertação de mulheres em áreas carentes para justificar a oferta de empregos para mulheres jovens e ansiosas, em vez de mulheres mais velhas ou homens que também precisam desesperadamente de empregos. Isso porque os salários pagos a essas mulheres mais jovens é bem mais baixo; assim, as indústrias têxteis encontram nessa categoria de mão de obra uma oportunidade de baixar os custos de produção e maximizar sua vantagem comparativa. Assim, é importante examinar até que ponto esse “ganho” para as mulheres em um país em desenvolvimento realmente melhora suas condições de vida. (ARANDA & ARIZPE, 1981).

Em contrapartida, é importante ressaltar a importância de se teorizar como as mulheres operárias fabris globais das sociedades pós-coloniais exercem o poder. Para isso, precisamos ir além da visão eurocêntrica que percebe essas trabalhadoras como meras vítimas do capital global na periferia do mundo, silenciosas e passivas. Em vez disso, é necessário ver como elas desenvolvem práticas dentro de estruturas de opressão para exercer sua agência enquanto lidam com suas lutas em contextos culturais específicos. A partir dos relatos das mulheres que trabalham nas indústrias têxteis e de vestuário, muitas alegam que seus salários são a única ou a maior fonte de renda de suas casas, o que permitiu mais independência e reconhecimento em suas comunidades. Algumas afirmam, inclusive, que o emprego é uma forma de escapar da violência doméstica, já que muitos maridos temem que as mulheres percam o emprego caso o rendimento caia (ANWARY, 2017). Evidentemente, nada disso justifica ou ameniza todas as consequências negativas que o capitalismo transnacional e o patriarcado impuseram à essas mulheres. Isso porque tudo o que elas consideram como ‘positivo’ ao trabalhar nessas indústrias é, na realidade, um direito básico que tem sido negado a elas pelas imposições de classe e gênero – e com o agravante de serem mulheres do Sul Global (GUHTHAKURTA, 2008). Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos (2012):

O Sul Global não é, portanto, um conceito geográfico, ainda que a maior parte destas populações vivam em países do hemisfério Sul. O Sul aqui é, ao contrário, uma metáfora do sofrimento humano causado pelo capitalismo e pelo colonialismo a nível global, bem como uma metáfora da resistência para superar ou minimizar tal sofrimento. É, assim, o Sul anticapitalista, anticolonial e anti-imperialista. É um Sul que existe também no Norte global, na forma dos excluídos, das populações silenciadas e marginalizadas, assim como os imigrantes sem documentos, os desempregados, as minorias étnicas e religiosas,

as vítimas do sexismo, da homofobia e do racismo. (SANTOS, 2012, p. 51 – *Tradução nossa*)¹¹

No sentido dessa análise crítica, a definição de Boaventura de Sousa Santos (2012) sobre o Sul Global é pertinente à compreensão de como as mulheres bengalis são afetadas mais incisivamente pelo capitalismo global, pelo patriarcado e por crises advindas da desigualdade desse sistema. Isso porque elas são parte daqueles que têm sido explorados pela globalização capitalista e pelos antigos e novos moldes de colonização e segregação. Nesse contexto, como olhar para elas como além de vítimas do capitalismo e do patriarcado? Deve-se entender que tais mulheres detêm um poder de agência particular à sua realidade, já que a própria ideia de ação, individualidade e poder de escolha tem uma conotação neoliberal implícita. Nesse contexto, compreender o poder de agência dessas mulheres requer a adaptação da ideia de individualismo liberal para uma visão crítica à parte dos conceitos eurocêntricos. Como afirma Naila Kabeer *et.al.* (2002), a noção de empoderamento está inevitavelmente ligada à condição de desempoderamento e se refere ao processo de mudança que levou aqueles a quem foi negado esse poder a tomar suas próprias decisões. Nesse sentido, as autoras apresentam uma reflexão interessante sobre esse processo: aqueles que sempre tiveram a opção da escolha e da decisão não podem ter o poder no sentido aqui analisado, pois nunca foram desprovidos de poder. Em suma, tomar a iniciativa de se adaptar e exercer poder e agência de forma emancipatória é um processo que surge da passividade e do silenciamento previamente imposto (KABEER, 2002).

Assim, ir além da visão eurocêntrica e não considerar essas mulheres como meras vítimas do capitalismo não significa fechar os olhos às vulnerabilidades as quais elas estão expostas. Vulnerabilidades estas que são intensificadas em momentos de crise, como tem acontecido durante a pandemia do novo Coronavírus. Isso porque a perversidade inerente à globalização capitalista atinge o Sul Global mais severamente; e dentro dele, minorias são ainda mais afetadas. Superar a visão eurocêntrica, portanto, significa considerar o poder de agência das mulheres bengalis à realidade que lhes foi imposta, o que se reflete na adaptação e no empoderamento de muitas mulheres e meninas que passaram a lutar por acesso à educação de qualidade, melhores condições de trabalho e reconhecimento igualitário nas empresas e nas comunidades. Dessa forma, o que é positivo na participação da mão de obra feminina nas indústrias bengalis de *RMG* é maior que a independência financeira ou escape da violência doméstica: é a organização coletiva feminina na luta pela equidade de gênero (THOMSOM REUTERS FOUNDATION, 2020; UN WOMEN, 2020).

6. Considerações Finais

¹¹ *The global South is thus not a geographical concept, even though the great majority of these populations live in countries of the Southern hemisphere. The South is here rather a metaphor of the human suffering caused by capitalism and colonialism at the global level, and a metaphor as well of the resistance to overcome or minimise such suffering. It is, therefore, an anticapitalist, anti-colonialist, and anti-imperialist South. It is a South that also exists in the global North, in the form of excluded, silenced and marginalised populations, such as undocumented immigrants, the unemployed, ethnic or religious minorities, and victims of sexism, homophobia and racism.*

Só há incertezas a respeito do futuro das mulheres bengalis em meio à crise global advinda da pandemia. Até mesmo porque a própria estrutura econômica e política internacional está instável e em transição. Os prospectos a curto e médio prazo, porém, não são positivos: a instabilidade nos mercados internacionais coloca as questões estruturais como prioridade, enquanto as populações vulneráveis são deixadas em segundo plano pelas autoridades governamentais e internacionais. Ainda assim, com os direitos das mulheres em risco, muitas trabalhadoras do setor têm buscado meios de contornar a crise e apoiar umas às outras. A principal forma de agência tem sido a luta pelo acesso a educação superior: muitas que se formam tem se organizado politicamente para melhorar as condições de trabalho no setor têxtil e de vestuário. O objetivo também é inspirar outras trabalhadoras a se tornarem líderes e impulsionar os direitos das mulheres nos setores industriais. Assim, o que se observa são mulheres em situação de vulnerabilidade sendo agentes de mudanças e adaptação em um momento crítico como o atual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adnan, A., Rakib, A., & Rahma, M. (2015). Export Trend of Bangladesh: the Dominance of Ready-Made Garments Industry, *10*(1). *Research Journal of Economics, Business and ICT*.
- Anwary, A. (2017). Globalization, Women Factory Workers of Bangladesh and their Autonomy, *6*(3). *Multidisciplinary Journal of Gender Studies*.
- Aranda, J.; Arizpe, L. (1981). The "Comparative Advantages" of Women's Disadvantages: Women Workers in the Strawberry Export Agribusiness in Mexico, *7*(2). *Journal of Women in Culture and Society*.
- Atlantic Council (2020). *Bangladesh's COVID-19 stimulus: Leaving the most vulnerable behind*. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/bangladeshs-covid-19-stimulus-leaving-the-most-vulnerable-behind/>. Acesso em: 27/09/2020.
- BBC (2013). **Bangladesh factory collapse: more buildings declared unsafe**. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/av/22883812/bangladesh-factory-collapse-more-buildings-declared-unsafe>. Acesso em: 23/09/2020.
- Bangladesh Knitwear Manufacturers and Exporters Association (BKMEA) (2015). *Dynamics of Bangladesh Knitwear Sector: Contribution on Socio-Economic Development*. Disponível em: <https://bkmea.com/about-us/bangladesh-knitwear-industry/>. Acesso em: 23/09/2020.
- Bangladesh Knitwear Manufacturers and Exporters Association (BKMEA) (2015). *Strength of Knitwear Sector of Bangladesh*. Disponível em: <https://bkmea.com/about-us/bangladesh-knitwear-industry/strength/>. Acesso em: 23/09/2020.
- Bangladesh Garmet Manufactures and Exporters Association (BGMEA) (2015). *Trade Information*. Disponível em: <http://www.bgmea.com.bd/home/pages/TradeInformation>. Acesso em: 23/09/2020.
- Bossavie, L., Cho, Y. & Heath, R. (2019). *The Effects of International Scrutiny on Manufacturing Workers: Evidence from the Rana Plaza Collapse in Bangladesh*. World Bank Group. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/301881574283378595/pdf/The-Effects-of-International-Scrutiny-on-Manufacturing-Workers-Evidence-from-the-Rana-Plaza-Collapse-in-Bangladesh.pdf>. Acesso em: 24/09/2020.
- Center for Global Workers' Rights (CGWR) (2020). *Abandoned? The Impact of Covid-19 on Workers and Businesses at the Bottom of Global Garment Supply Chains*. Disponível em: <http://www.workersrights.org/wp-content/uploads/2020/03/Abandoned-Penn-State-WRC-Report-March-27-2020.pdf>. Acesso em: 27/09/2020.

- Deutsch Welle (2020). *Coronavirus disruptions deal severe blow to Bangladesh's garment industry*. Disponível em: <https://www.dw.com/en/coronavirus-disruptions-deal-severe-blow-to-bangladeshs-garment-industry/a-53895339>. Acesso em: 27/09/2020.
- Guhathakurta, M. (2008). Globalization, Class and Gender Relations: The shrimp industry in southwestern Bangladesh. *1(51). Development*, 212–219.
- International Monetary Fund (2020). *Helping Bangladesh Recover from COVID-19*. Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/11/na-06122020-helping-bangladesh-recover-from-covid-19>. Acesso em: 27/09/2020.
- Kabeer, N. & Mahmud, S. (2004). *Rags, Riches and Women Workers: Export-oriented Garment Manufacturing in Bangladesh*. In: Chains of Fortune: Linking Women Producers and Workers with Global Markets. Commonwealth Secretariat.
- Kabeer, N., ARNFRED, S., DOMINGUEZ, E., MCFADDEN P. & SADALLAAH, S. (2002). Discussing Women's Empowerment: Theory and Practice. *Sida Studies*, (3), 17-22. Disponível em: <https://www.sida.se/contentassets/5e45d330e16743179cefc93de34e71ac/15611.pdf>. Acesso em: 25/09/2020.
- MARX, K. (1998). *A assim chamada Acumulação Primitiva, 2*. In: MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- McDONALD, B. (2009). Why countries trade. *Back to Basics: Finance and Development*.
- NATIONAL PUBLIC RADIO (NPR) (2020a). *1 Million Bangladeshi Garment Workers Lose Jobs Amid COVID-19 Economic Fallout*. Disponível em: <https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/04/03/826617334/1-million-bangladeshi-garment-workers-lose-jobs-amid-covid-19-economic-fallout>. Acesso em: 25/09/2020.
- NATIONAL PUBLIC RADIO (NPR) (2020b). *For Bangladesh's Struggling Garment Workers, Hunger Is A Bigger Worry Than Pandemic*. Disponível em: <https://www.npr.org/2020/06/05/869486297/for-bangladeshs-struggling-garment-workers-hunger-is-a-bigger-worry-than-pandemi>. Acesso em: 25/09/2020.
- Santos, T. (1978). *Imperialismo y Dependencia*. México: Editora Era.
- Trading Economics (2020). *Bangladesh Exports (1972-2020)*. Disponível em: <https://tradingeconomics.com/bangladesh/exports>. Acesso em: 23/09/2020.
- Thomson Reuters Foundation (2020). *Garment workers to graduates: Bangladeshi women aim to shake up textile sector*. Disponível em: <https://news.trust.org/item/20200726231402-mg36q>. Acesso em: 27/09/2020.

- UNICEF (2020). *COVID-19: Impact on ready-made garment workers in Bangladesh*. Disponível em: https://www.unicef.org/bangladesh/sites/unicef.org.bangladesh/files/2020-07/UNICEF_COVID%20and%20Banladesh%20garment%20workers.pdf. Acesso em: 25/09/2020.
- UN Women (2020). *Far from the spotlight, women workers are among the hardest hit by COVID-19 in Bangladesh*. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/4/feature-women-workers-hardest-hit-by-covid-19-in-bangladesh>. Acesso em: 25/09/2020.
- Wallerstein, I. (1979). *The Capitalist World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Winham, G. R. (2017). *The Evolution of the Global Trade Regime*. In: Ravenhill, John. *Global Political Economy*. (4th ed). Oxford: Oxford University Press.
- World Bank Blogs (2020). *How decline in demand for apparel affects poor women in Bangladesh*. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/endpovertyinsouthasia/how-decline-demand-apparel-affects-poor-women-bangladesh>. Acesso em: 27/09/2020.

A NECESSIDADE DE UMA NOVA POLÍTICA AMBIENTAL NO CENÁRIO PÓS PANDEMIA E O DEVER SUSTENTÁVEL DE AGIR

THE NEED FOR A NEW ENVIRONMENTAL POLICY IN THE POST-PANDEMIC SCENARIO AND THE SUSTAINABLE DUTY TO ACT

Aline Pacheco da Silva¹

Matheus S. De Gregori²

RESUMO: O presente trabalho faz uma análise sobre as implicações do cenário pandêmico nas políticas ambientais dentro do direito ambiental brasileiro. Desta forma, aborda-se as medidas necessárias para a recuperação do meio ambiente no cenário pós-pandemia. Concluiu-se que é necessária uma harmonização entre gestão ambiental e desenvolvimento sustentável, sendo imprescindível a estruturação de novas políticas e diretrizes para tentar corrigir o assolamento que vem acompanhando o ecossistema há décadas. Com base no assunto proposto são utilizados os métodos de abordagem dedutivo e o de procedimento histórico, junto a técnica de pesquisa bibliográfica. O trabalho está inserido na área de concentração “Cidadania, Políticas Públicas e Diálogo entre Culturas Jurídicas”, sob a linha de pesquisa sustentabilidade, vinculada ao Programa de Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA) e sob a linha “*Ambiente, desarrollo sostenible y cambio climático, la agenda urgente*” dentro da temática “*Cambio de agenda. Los desafíos de la nueva realidad global*” vinculada à *IV Conferencia Mundial de Relaciones Internacionales* organizada pelo *Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales (CEERI)*.

Palavras-chave: Cenário pandêmico, Direito ambiental, Meio ambiente, Políticas públicas, Sustentabilidade.

ABSTRACT: The present work analyzes the implications of the pandemic scenario in the environment policies within Brazilian environmental law. In this way, the necessary measures for the recovery of the environment in the post-pandemic scenario are addressed. It was concluded that it is necessary to harmonize environmental management and development, and it is essential to structure new policies and guidelines trying correct the plight that has been accompanying the ecosystem. Based on the proposed subject, the deductive approach and historical procedure methods are

¹ Autora. Acadêmica do 8º semestre do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA), Santa Maria - Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: alinepacheco00@outlook.com

² Orientador. Docente do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA), Santa Maria – Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: matheusdegre@gmail.com

used, together with the bibliographic research technique. The work is inserted in the concentration área “Citizenship, Public Policies and Dialogue between Legal Cultures”, under the research line on sustainability, linked to the Law Graduation Program of the Santa Maria Law School - FADISMA and under the line “Environment, sustainable development and climate change, the urgent schedule” within the theme “Schedule change. The challenges of the new global reality” linked to the IV World Conference on International Relations organized by the Center for Strategic Studies on International Relations (CSSIR).

Keywords: Pandemic scenario, Environmental law, Environment, Public policies Sustainability.

Considerações Iniciais

Somente em 1960 os países se deram conta do estrago ambiental que estavam fazendo com a exploração desenfreada dos recursos naturais e resolveram se reunir para buscar a conservação do meio ambiente através de práticas sustentáveis, assim em 1968 houve a primeira reunião organizada para falar sobre a temática, a chamada Conferência da Biosfera, mas o primeiro documento que formalizava essa discussão só surgiu na Conferência de Estocolmo em 1972, pautando o uso racional dos recursos ambientais.

De acordo com a Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEA), “quase um século de tendências globais confirmam que os surtos zoonóticos estão mais frequentes”, um dos relatórios do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), de 2016, demonstrou ser uma questão de preocupação global, pois a cada ano surgem em média três novas doenças infecciosas em seres humanos e 75% delas são zoonóticas como a COVID-19.

Acontece que esses vírus são resultado da ação humana, principalmente da degradação ambiental e da constante mudança de estilo de vida que o mundo tem presenciado na era do antropoceno. Desse modo, as medidas para uma recuperação efetiva da biodiversidade são mais que necessárias frente a pandemia que o mundo inteiro está vivenciando.

1. As Políticas Ambientais Brasileiras e o Dever Sustentável de Agir

O professor Little (2003, pp. 17-20) aponta que as políticas ambientais seriam as políticas públicas que garantem um meio ambiente de qualidade para todos os cidadãos e dessa definição surgem novos desafios sociais e técnicos. Veja-se que a primeira dificuldade seria nortear as decisões dos atores sociais que divergem opiniões

para as problemáticas ambientais. Ademais, os problemas ambientais estão relacionados a vários setores produtivos, o que expressa uma necessidade de mudança no programa de política ambiental de cada setor. Outro desafio, como expressa o professor, são os níveis variados de aplicação dessas políticas: local, regional, estadual, nacional, continental, mundial, pois cada nível tem seus impasses em particular, demonstrando ser indispensável a criação de mecanismos específicos para cada nível.

Não obstante, como leciona o autor Sirvinskas (2018, p. 163)

a política e o sistema nacional do meio ambiente encontram-se disciplinados na Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Essa lei dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), seus fins e mecanismos de formação e aplicação, e dá outras providências. Trata-se da lei ambiental mais importante depois da Constituição Federal. Nela está traçada toda a sistemática necessária para a aplicação da política ambiental (conceitos básicos, objeto, princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos, órgãos, responsabilidade objetiva etc.).

Porém, no que tange ao cumprimento dessa sistemática organizada na Lei 6.938/81, o estado brasileiro precisa de uma melhora urgente. Conforme Catacci e Aguiar (2019), parafraseando a professora Karla Harada, o Brasil não está cumprindo por completo as metas apresentadas durante o período do Protocolo de Kyoto, da década de 70, e caminha ao contrário do que apresentou no Acordo de Paris em 2015. Em contrapartida, para Trennepohl (2019, p. 91) o direito ambiental vem acompanhando a evolução das degradações no mundo moderno e apesar das críticas, tem criado inúmeros instrumentos legais para a proteção dos ecossistemas.

Consoante ao que leciona Araújo (1997, p. 182)

a preocupação com a proteção ao meio ambiente e a conservação dos recursos naturais é um dever do Poder Público e, para tanto, este deve disciplinar e fiscalizar o uso racional do solo, da água, da fauna e da flora, realizar zoneamentos agroecológicos, estimular a recuperação das áreas em processo de desertificação, desenvolver programas de educação ambiental, etc., e elaborar programas plurianuais e planos operativos anuais, para atingir esses objetivos (Arts. 19 a 26).

Apesar disso, no tocante a responsabilidade ambiental o agir também é dever da sociedade como um todo, através da conscientização e práticas sustentáveis. Aliás, como rememora o professor e pesquisador Lima (2011, p. 125) “a construção da noção de desenvolvimento sustentável foi outro elemento inovador no cenário das políticas ambientais, por possibilitar novas formas de conceber políticas e estratégias de gestão ambientais antes despercebidas.”.

Vale lembrar que na esfera do direito ambiental, como esclarece Gomes (2020), as primeiras alterações causadas pela covid-19 nesse campo do direito se referem ao funcionamento dos órgãos administrativos de controle ambiental em todas as esferas, visto que as autoridades ambientais publicaram normas estabelecendo diferentes formas de atendimento ao público, dado a necessidade de distanciamento, bem como,

alguns casos de suspensão de prazos dos processos administrativos. Veja-se por exemplo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o qual estabeleceu a suspensão de prazos processuais e audiências de conciliação ambiental relacionadas a processos de apuração de infrações ambientais por prazo indeterminado a partir de março de 2020.

Sob outra perspectiva, Antunes (2020) reforça que o excesso de normas regulamentando esse período pandêmico traz uma insegurança jurídica, pois boa parte das normas não esclarece o conteúdo necessário e no tocante ao direito ambiental o autor traz tal questionamento: “diante de uma calamidade pública reconhecida oficialmente, é possível exigir o cumprimento de obrigações ambientais como se nada tivesse acontecido? A própria responsabilidade civil ambiental ilimitada, sem dúvida, será questionada.”

2. O Desenvolvimento Sustentável no Mundo Pós-Pandêmico

Wedy (2020) explica que, com a eclosão da covid-19, os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) se fizeram mais relevantes ainda no cenário pós-pandemia, pois se deve pensar na reconstrução econômica, social, política e ambiental a longo prazo, de maneira que as ideias dos ODS contribuem para as ações nacionais e a cooperação internacional diante da pandemia.

Outrossim, o secretário-geral das Nações Unidas elenca seis ações para moldar a recuperação e o trabalho no pós-pandemia:

Primeiro: ao gastarmos enormes quantias de dinheiro para recuperar do coronavírus, precisamos criar novos empregos e negócios através de uma transição limpa e verde. Segundo: quando o dinheiro dos contribuintes for usado para resgatar empresas, este deve estar vinculado à obtenção de empregos verdes e ao crescimento sustentável. Terceiro: o poder das políticas orçamentais deve mudar a economia cinza para a verde e tornar as sociedades e as pessoas mais resilientes. Quarto: os fundos públicos devem ser usados para investir no futuro, não no passado, e utilizados em setores e projetos sustentáveis que ajudam o meio ambiente e o clima. Os subsídios aos combustíveis fósseis devem terminar e os poluidores devem começar a pagar pela sua poluição. Quinto: os riscos e as oportunidades relacionados com o clima devem ser incorporados no sistema financeiro, bem como em todos os aspectos da formulação de políticas públicas e de infraestruturas. Sexto: precisamos trabalhar juntos enquanto comunidade internacional. (UN Environment, 2020).

Do mesmo modo, o PNUMA tem incentivado os países no avanço da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, “nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, no Acordo de Paris e em outros acordos cruciais acerca de questões como biodiversidade, conservação dos oceanos e gestão de químicos e resíduos.”

Por outro lado, Figueiredo (2020) entende que o direito ambiental talvez não tenha a resposta para a crise que o mundo inteiro está enfrentando, mas vê o jurista

como um parceiro na conjunção de esforços para superar a tragédia vivenciada, o mesmo fala sobre a necessidade da contribuição de profissionais de todas as demais áreas, principalmente as relacionadas ao meio ambiente e à saúde pública, além de ressaltar o novo norte dos estudos de direito ambiental, os quais serão responsáveis por fomentar reflexões e difundi-las em âmbito nacional e internacional com uma linguagem acessível.

Vale ressaltar que na esfera empresarial encontram-se três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. A primeira entende que as empresas precisam ser economicamente viáveis, já em termos sociais, a empresa deve proporcionar boas condições de trabalho aos seus empregados, e do ponto de vista ambiental a organização precisa pautar-se pela ecoeficiências nos processos produtivos, adotando uma postura de responsabilidade ambiental, como demonstra Dias (2017, p. 42).

Além disso, não se pode olvidar que por parte da sociedade

é necessário desenvolver um novo modo de vida, com valores voltados à sustentabilidade e ao meio ambiente em que se vive, uma visão que busque a preservação do planeta e um melhor uso dos recursos naturais disponíveis, com a diminuição do incentivo ao consumismo e ao individualismo, e um aumento do pensamento preservacionista e humanitário, para que se possa salvar o que ainda nos resta passível de uso e se possa garantir um espaço com possibilidade de plena sobrevivência e qualidade de vida às futuras gerações. (Schorr, Cenci & De Gregori, 2016).

Afinal, o saber ambiental está em pleno desenvolvimento, sendo indispensável uma proposta educativa política e ambiental para o público em geral. Pois, através da educação, torna-se possível sensibilizar e conscientizar a sociedade de modo a renovar “o conjunto de forças sociais capacitando-as a identificar, problematizar e agir em relação às questões socioambientais dentro de uma ética preocupada com a justiça ambiental.”. (Oliveira, Almeida & Mendes, 2014).

Outrossim, dentro dessa proposta educacional,

os educadores têm um papel estratégico e decisivo na inserção da educação ambiental no cotidiano escolar, qualificando os alunos para um posicionamento crítico face à crise socioambiental, tendo como horizonte a transformação de hábitos e práticas sociais e a formação de uma cidadania ambiental, que os mobilize para a questão da sustentabilidade no seu significado mais abrangente. (Oliveira, et al., 2014).

Portanto, para tentar evitar um outro cenário pandêmico futuramente, é preciso educar ambientalmente todos os cidadãos desde cedo e buscar uma gestão ambiental efetiva para todos os setores e dimensões tratadas anteriormente.

Considerações Finais

A debilidade do sistema ambiental está explícita, a biodiversidade se encontra em risco há décadas e como estudado alhures a pandemia agravou ainda mais essas adversidades. Portanto é indeclinável um agir do Estado e da população através de um gerenciamento idôneo, para assim proteger a humanidade de possíveis ameaças globais que possam surgir. Por conseguinte, é necessário que uma harmonização entre gestão ambiental e desenvolvimento perdurem razoavelmente em equilíbrio evitando a vulnerabilidade social.

Não obstante, a curto prazo se carece de novas soluções para a globalização na era do antropoceno, a fim de evitar o agravamento das condições ambientais, dessa forma é imprescindível a estruturação de novas políticas e diretrizes para tentar corrigir o assolamento que vem acompanhando o ecossistema. Ademais, vale salientar que a proposta educativa vem para contribuir com a formação crítica e participativa de todos, no que tange ao meio ambiente e ao consumo responsável. Além disso, são indispensáveis as reflexões a respeito da temática para que se possa desenvolver um quadro sustentável efetivo em todos os setores.

Referências Bibliográficas

- Antunes, P. de B. (2020). **Para não dizer que não falei da covid-19**. Recuperado em 04 outubro, 2020 de <http://genjuridico.com.br/2020/04/08/covid-19-calamidade-publica/>.
- Araujo, L. E. B. de. (1997). **O acesso à terra no estado democrático de direito**. Tese de doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.
- Carvalho, D. W. de. (2020). **A natureza jurídica da pandemia da covid-19 como um desastre biológico**. Recuperado em 28 setembro, 2020, de <https://www.conjur.com.br/2020-abr-21/direito-pos-graduacao-natureza-juridica-pandemia-covid-19-desastre-biologico>.
- Catacci, M., & Aguiar, V. (2019). **O Brasil e as políticas ambientais nos últimos 15 anos**. Recuperado em 01 outubro, 2020, de <http://jornalismojunior.com.br/o-brasil-e-as-politicas-ambientais-nos-ultimos-15-anos/>.
- Dias, R. (2017). **Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade**. (3a ed.). São Paulo: Atlas.
- Figueiredo, G. J. P. (2020). **Em que o direito ambiental pode contribuir para a gestão da crise de pandemia covid-19?** Recuperado em 04 outubro, 2020 de

<https://www.oeco.org.br/colunas/guilherme-jose-purvin-de-figueiredo/em-que-o-direito-o-ambiental-pode-contribuir-para-a-gestao-da-crise-de-pandemia-covid-19/>.

Gomes, H. V. P. (2020). **A pandemia do coronavírus e os reflexos no direito ambiental**. Recuperado em 01 outubro, 2020, de <https://www.migalhas.com.br/depeso/324470/a-pandemia-do-coronavirus-e-os-reflexos-no-direito-ambiental>.

Lima, G. F. da C. (2011). A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, **23**, 121-132. Recuperado em 02 outubro, 2020 de <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/20948/14461>.

Little, P. E. (2003). **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. (1a ed.). São Paulo: Fundação Peirópolis; DF: IIEB.

Oliveira, M. M. D., Almeida, G. B., Mendes, M. (2014). Educação ambiental para a sustentabilidade. **Instrumentos de desenvolvimento e sustentabilidade urbana**, **2**, 119-141.

Sarlet, I. W., & Fensterseifer, T. (2020). **Curso de Direito Ambiental**. (1a ed.). São Paulo: Forense. 952 p.

Schorr, J. S., Cenci, D. R., & De Gregori, I. C. S. (2016). Educação para a sustentabilidade: postulados de Enrique Leff. **Revista Jurídica da FADISMA**, **11** (1), 270-282.

Sirvinskas, L. P. (2018). **Manual de direito ambiental**. (16a ed.). São Paulo: Saraiva Educação.

Svampa, M. (2020). **Reflexiones para un mundo post-coronavirus**. Recuperado em 28 setembro, 2020 de <https://www.nuso.org/articulo/reflexiones-para-un-mundo-post-coronavirus/>.

Trennepohl, T. (2019). **Manual de direito ambiental**. (7a ed.). São Paulo: Saraiva Educação.

UN Environment. (2020). **Causas do covid-19 incluem ações humanas e degradação ambiental, apontam estudos**. Recuperado em 01 outubro, 2020 de <https://www.unenvironment.org/pt-br/noticias-e-reportagens/reportagem/causas-do-covid-19-incluem-acoes-humanas-e-degradacao-ambiental>.

Wedy, G. (2020) **Relatório 2020 dos ODS: pandemia e o desenvolvimento sustentável**. Recuperado em 01 outubro, 2020, de <https://www.conjur.com.br/2020-jul-11/ambiente-juridico-relatorio-2020-ods-pandemia-desenvolvimento-sustentavel>.

INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES AS A TOOL FOR FINANCING TERRORIST GROUPS

Sabrina Santos Pinto¹
Sofia Moreira Martins²

SUBJECT: INTERNATIONAL SECURITY: TERRORISM

ABSTRACT

This research aims to point out the use of information and communication technologies (ICTs) for the financing of terrorism. It will be explained in which way terrorist groups use ICTs to finance their operations, exemplifying with situations from Al Qaeda and Islamic State. To achieve this goal, a bibliographic review was carried out using the deductive method. In the end, we concluded that terrorist groups can be financed in many different ways such as direct solicitation, electronic commerce, through charitable organizations and by the exploitation of online payment tools, and that the ICTs can facilitate it.

KEY-WORDS: TERRORISM; ICTs; AL QAEDA; ISIS.

1. INTRODUCTION

Terrorism is a phenomenon that does not have a certain date of origin or a definition that is consensual among all scholars, causing different concepts to exist for this term. This work will use, as a concept of terrorism, the resolution 46/60 of the United Nations General Assembly, which describes terrorism as “criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, in a group of people or in individuals for political purposes” (UN, 1994).

Initially, it is important to highlight the role of globalization in reducing borders and, with this, the possibility of terrorist groups acting transnationally. As mentioned, terrorism is not a recent phenomenon, but one that has adapted to changes over the years, evolving and becoming increasingly difficult to detect. Thus, the concept of information and communication technologies (ICTs) presented in this work concerns mainly the internet. With this in mind, it is necessary to emphasize, once again, that although ICTs are of great help for the

¹ Master student in International Relations at Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). E-mail: sabrissantos@hotmail.com

² Bachelor in International Relations at Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais and undergraduate student in Law at Universidade FUMEC. E-mail: sofiamoreiramartins@hotmail.com

evolution of society, presenting several benefits, as having a low cost, they can also be used for terrorist activities (FAAD; MARQUES, 2019).

It is noteworthy that both terrorist groups and their operations need supplies and money. The funds raised by terrorist groups can be used to finance operations, for advertising and publicity, for training, to pay compensation and salaries to their members, among others (APG/MENAFATF, 2019). As an example, we have the 9/11 attacks that involved an estimated expenditure of half a million dollars, and also the attacks on trains in Madrid, made by Al Qaeda, in which the cost is estimated between ten thousand to fifteen thousand dollars (KAPLAN, 2006).

The internet can be a tool that facilitates the financing of terrorism in several different ways. However, it is important to highlight that one of the most common forms of terrorist financing is through credit card fraud (THOMAS, 2004). It can also be mentioned the use of fake e-mails for the person to make donations and sell pirated content, among others (LIBBENGA, 2004).

It is also worth mentioning that terrorist groups are not necessarily looking for only money, at times they use the internet as a means to ask for other goods, such as supplies, for example. In most cases, the term financing is used as a remittance of money, but it can also be used to demonstrate the accumulation of any material resources necessary for terrorists to maintain organizations and carry out operations (CONWAY, 2005).

The internet, because it has some characteristics such as anonymity, has become an important tool for terrorist groups, in addition, it allows, in the case of financing, several ways to make payments between people with a low cost of use, ease of asset transfer between private agents and international banks, among others. In this way, ICTs can be a way of carrying out illegal acts, such as money laundering or fundraising for terrorism (KRZYSZTOF, 2008).

Al Qaeda is a terrorist group that operates worldwide but mainly in the Middle East region. It is based on the Islamic religion in the Sunni aspect, presenting an *umbrella* speech, which is a group that tries to be as comprehensive as possible, accepting individuals from all over the world as long as they accept the organization's ideology, which helps increasing the recruitment (BAKKER; BOER, 2007; KAMOLNICK, 2017).

Between 1996 and 2001, Al Qaeda gained strength and began to act in a more systematic way on the international stage, demonstrating the existence of terrorism that goes beyond the borders of States. The group started to act in the international environment because it believed that the Islamic world was being threatened by factors external to the regional scope, that is, the threats to Islam would be all over the world, not only close to the area where the group operated (WRIGHT, 2016).

An important tool helping in the way Al Qaeda promoted itself is the internet. The appearance of this new tool has caused the dynamics of so-called terrorist marketing to change significantly. Now, Al Qaeda could produce much more targeted content, which would make recruitment much easier, since they could contact with the target individual in a much closer way (VENHAUS, 2010). Financing gets easier by the tools available in cyberspace, provided by the rapid exchange of information and the availability of manuals and videos for the transmission of knowledge, without having to cross borders for this (GARDINI, 2014, p.29).

The self-proclaimed Islamic State is a fundamentalist Islamic terrorist group that emerged in 2003, as ramification of Al Qaeda, and is commonly called Al Qaeda in Iraq. Commanded by Abu Musab al-Zarqawi, ISIS was later renamed Islamic State of Iraq and alSham. The group, despite having some ideological points in common with central Al Qaeda, broke up mainly due to strategic and tactical differences, but continued the struggle in search of a great Islamic nation. In June 2014, led by Abu Bakr al-Baghdadi, they declared an ISIS caliphate, having him as their leader, that is, the caliph (BARRETT, 2014). The self-proclaimed Islamic State is guided by a radical interpretation of jihad, seeking to combat Western culture and its influence in Middle Eastern countries, to establish a large Islamic caliphate, which translates into a politico-religious regime conducted by Islamic Sharia law - a moral Islamic code, also called the Law of God - and by the teachings of the *Qur'an* (CALFAT, 2015).

2. TERRORIST USE OF ICTs FOR FINANCING OPERATIONS

UNODC (2012) divides fundraising by terrorists into four categories: direct solicitation, electronic commerce, through charitable organizations and the exploitation of online payment tools. The choice of one of these categories for money laundering and financing by terrorist groups takes into account factors such as the duration of a transaction, its size, its character, which can be international or local, and the preferences of the group (KRZYSZTOF, 2008).

In 2003, the Commission of the European Communities (2003) extended the definition by adding terrorist financing as one of the money laundering operations. Thus, the Financial Action Group Against Money Laundering and Terrorism Financing (FATF) considers that the use of the internet facilitates terrorist operations, requiring constant adaptation of laws and systems against it (FATF, 2004).

Terrorist groups also use money laundering as a means of raising money for their activities. The most traditional techniques for money laundering are the creation of shell companies and the use of some money transfer systems (KRZYSZTOF, 2008). Money laundering is defined as an act for the conversion

and transfer of properties of illicit origin with the aim of hiding the origin, nature and disposition of capital sources that were acquired illegally (EUROPEAN PARLIAMENT - COUNCIL OF 4 DECEMBER, 2001). Thus, we can cite as an example of assets that are classified as potential items for money laundering, deposits, checks, electronic currencies, financial products, real estate and services, among others (KRZYSZTOF, 2008).

Direct solicitation refers to the use of websites, online chat groups and forms of mass communication as a transmission list, used to request funding directly from donors (UNODC, 2012). In this way, terrorist groups issue statements with their needs and demands, making direct requests for donation of money and also providing the way of payment, such as the bank account (CONWAY, 2005).

Another form of direct request is to analyze and identify who are the visitors of sites linked to the terrorist groups, using the data inserted in online questionnaires and forms. Right after this analysis, it is necessary to contact those individuals whose profiles indicate that they are supporters or supporters of that group or cause, a function that can be performed by proxies, that is, intermediate information servers, according to Tibbetts (2002) .

In addition, another category of terrorism financing established by UNODC (2012) is through online stores (e-commerce) with the sale of various items such as books, audio and video tapes, flags, t-shirts, etc., by the group and the cause (CONWAY, 2005).

The third category for fundraising by terrorist groups established by UNODC (2012) is the use of charities. This is one of the most common ways of raising funds among Islamic terrorist groups (CONWAY, 2005), mainly because of one of the pillars of Islam, *zakat*, which preaches charity as a way of thanking Allah for the faithful's personal gains (THE RELIGION OF ISLAM, 2019).

In several cases, terrorist organizations create charities with supposed humanitarian purposes, but which aim to collect resources. We can cite several examples of this *modus operandi* that include *Mercy International*, *Wafa Al-Igatha Islamiya*, *Rabita Trust*, *Al Rasheed Trust*, *Global Aid Fund*, *Benevolence International Foundation* and *Help The Needy*. These charities are advertised in Islamic-themed websites and chat rooms. There is yet another case in which terrorists infiltrate the branches of existing charities to raise funds illegally (CONWAY, 2005).

It should also be noted that charities are a way of transferring high amounts of money without all the barriers and limitations, which are much more rigid, imposed on large-scale transactions between individuals. Several of these organizations provide humanitarian services that are proposed to feed, dress and educate the poor and illiterate, medical care for the sick, among other causes.

However, as they act in regions with the presence of terrorist groups, they end up offering support and establishing partnerships with terrorist organizations, and the donor of charities may not be aware of this joint work (CONWAY, 2005).

The fourth and last category presented by UNODC (2012) deals with the exploitation of online payment tools that can be done through credit cards, specialized websites, services like PayPal, among others, for money transfers (UNODC, 2012).

Transfers are financial transactions that come from a payer to a beneficiary through communication networks (KRZYSZTOF, 2008, p. 140 apud EUROPÄISCHE ZENTRALBANK, 2003). Such payment method is widely used by telephone, online banking, among others (KRZYSZTOF, 2008). There are two types of transfer systems: legal and illegal. Legitimate transfer systems are called bank transfers. Illegal transfers are carried out using systems, such as the Hawala (US TREASURY - TFI, 2003), which is an informal money transfer method, based on mutual trust that money is sent without real financial movement and without using official bank accounts (GUIMARÃES, 2018). Payments in the Hawala system take place in cash, and communications and confirmation of payments are largely electronic, for example, via e-mail. In this way, the Hawala transfer system is facilitated with the use of ICTs and has advantages such as not having a record of transactions (KRZYSZTOF, 2008).

Also in the category of exploiting online payment tools (UNODC, 2012), there is the possibility of fundraising, specifically money, by terrorist groups, through the invasion of banking systems, stealing funds and transferring to an organization's account. Another form of financing is also the use of prepaid cards that, in general, are used in bilateral trade for transfers between people and in e-commerce. The use of prepaid cards is not yet a very popular method, but they allow personal transfers in offline mode and can be very useful for terrorist activities. In addition, it is important to consider that it is extremely complex to distinguish which transactions may be linked to terrorism on prepaid cards (KRZYSZTOF, 2008).

It is clear that information and communication technologies are an important tool for financing terrorism because they guarantee anonymity, they are easily accessible, they allow encryption mechanisms that protect conversations and donation agreements, they have an immediate nature, that is, it is possible to generate content in real time, as it allows generating funds through advertisements, among others (APG / MENAFATF, 2019).

3. AL QAEDA'S USE OF ICTs FOR FINANCING OPERATIONS

The September 11, 2001, attack was financed by members affiliated to the group that opened accounts in their own names and, from small transactions, hid thousands of dollars that flowed through the formal financial sector (MARUYAMA; HALLAHAN, 2017). But it should be noted that an informal report, published anonymously in April 2009, alerted members of the Al Qaeda network that state intelligence services could identify jihadists through banks, money transfer services, credit cards and online sites, which would disrupt the entire financing scheme arising from ICTs (GÓMEZ, 2010).

In this way, just as ICTs are constantly evolving, being perfected more and more, terrorism financing also takes advantage of this and is also always updating, constantly changing, which makes its detection increasingly difficult (KAPLAN, 2006). Al Qaeda, for example, has used a software that guarantees the anonymous nature of transactions over the internet, in which the IP is changed, the unique identification of each computer, and so it is not possible to discover the location of the computer, showing another position geographic without being the real and original (RABASA, 2006).

Al Qaeda's financial infrastructure is global with fundraising and financing operations on all continents. The group operates a significant decentralized financial network that takes advantage of a limited set of financing channels to fund its organization. There are reports that the group has several businesses around the world, such as in the Swedish hospital equipment industry, in the dairy industry in Denmark, paper factories in Norway, investments in exchange offices, agricultural companies and stock exchanges around the world, among others (KISER, 2004).

We can see the use of ICTs by Al Qaeda to finance its operations through direct online ordering. Figure 01 demonstrates the request for donations through online magazines that circulate on websites and chat apps. In this example, the English magazine pro Al Qaeda, *Al-Haqiqa*, made an article showing the possibility of donations through virtual currencies, such as bitcoins (STALINSKY, 2018a).

Figure 01 - How to donate to Al Qaeda with virtual currencies



Source: Stalinsky (2018a).

Al Qaeda and its supporters also use social media as a way to ask for donations for the group's operations, using chat apps like Telegram and Twitter, among others. In this example, a video was posted on Telegram asking for donations to the supporters of the cause (STALINSKY, 2018a).

Figure 02 - Image of a video asking for donations



Source: Stalinsky (2018a).

The exploitation of the digital path to obtain funds for terrorism, mainly through direct solicitation on websites, has been used since before the September 11 attack. Around 1997, Babar Ahmad, a British terrorist sympathizer, created the website azzam.com, named for Abdullah Azzam, who sold extremist literature to raise funds. This website had the explicit purpose of financing terror (KISER, 2004). Ahmad, seeking support and using it as a justification for his actions, stated that:

First and most important thing that Muslims can do in the West is to donate money and to raise it amongst their families, friends and others (...) for someone who is not able to fight at this moment in time due to a valid excuse they can start by the collection and donation of funds (JACBSON, 2009, p.18).

The Global Jihad Fund is a website for collecting donations seeking the growth of various jihad movements around the world, as well as for the purchase of weapons and training of jihadists (KISER, 2004). In the image of the 2011 website, below, you can follow the sale of products, including some on sale:

Figure 03 - The sale of products to finance Al Qaeda



Source: Habibi (2011).

Prior to the September 11 attack, Al Qaeda carried out its money transfers through traditional financial institutions, because in the United States only transactions above ten thousand dollars required registration. As a result, Al Qaeda made and received several small transactions, which went unnoticed. However, with the improvement of security and policies to prevent the transfer of illicit funds, Al Qaeda started to use more informal systems, such as the Hawala and other forms through ICTs (RABASA, 2006).

Another important source of income for Al Qaeda is charities. There are several charities allegedly associated with the group such as Al Haramain, based in Saudi Arabia, Global Relief Foundation, Al Wafa Humanitarian Organization, the Afghan Support Committee (ASC), al Barakaat, The Muwafaq (Blessed Relief) Foundation (KISER, 2004).

It is important to highlight that Al Qaeda seeks to use the two different approaches already mentioned to direct funds from charities to its own organization: the first approach involves the creation, control or collaboration of the network with a charity, where the donors to these types of institutions may or may not be aware of the true nature of the institution to which they are contributing; and the second approach involves in members of Al Qaeda infiltrating charities (without their knowledge) with the intention of sending funds to the group (KISER, 2004). In this way, charities have played a fundamental role in the financing of terror, since they are able to advertise through the internet that reaches a wide range of people to ask for donations (JACOBSON, 2010).

Also, it must be mentioned that Al Qaeda cells, on the other hand, normally do not receive funds directly from charities or other large organizations, although neighborhood mosques or charities can help jihadists at the local level. With this, these cells of Al Qaeda have a large number of methods to obtain money such as credit card fraud, among others (KISER, 2004). UNODC (2012), in its report, presented an electronic credit card fraud in the UK, in which approximately £ 1.6 million was raised by Al Qaeda to finance its operations. In this case, the jihadist Younis Tsouli, known online as “Irhabi007”, bought credit card numbers on the internet from forums and, when he was arrested, a total of 37,000 stolen card numbers were founded with him (JACOBSON, 2006) .

A Sunni extremist group affiliated with Al Qaeda, Hizb al-Tahrir, released several data and account numbers to receive donations to be passed on to the organization, using registered websites to collect these funds (WEIMANN, 2004). In addition, Chechen rebels, who have historically been supported by Al Qaeda, have been accused of having used the internet to raise funds by publishing online bank account numbers and encouraging supporters to donate funds to the jihad, one of which was disclosed in a bank in Sacramento, California, in the United States (MORAN, 2015).

Currently, one way for Al Qaeda to request funds is through crowdfunding (GARCÍA, 2013). The term refers to the use of crowdfunding platforms, in which the public invests in a business attracted by advertising campaigns (PRATA; MARTINS, 2016). A speech by an unidentified Al Qaeda communications director in 2013 exemplifies this issue well:

Over the past few years, *crowdfunding* has really come into its own as a legitimate platform for raising investment capital while at the same time giving organizations such as ours another opportunity to engage with the online community. With al-Qaeda moving from its traditional on-the-ground interaction with fans and members across the world in to the digital and virtual arenas, we just felt that the time was right to join this growing and exciting movement. We’re often hearing from people who say they want to donate to our global jihad but don’t know how (PAE, 2013).

Al Qaeda uses the platform called Verkami, most famous in Europe and America, and also the Kickstarter platform, which is best known in the Middle East (PAE, 2013). With that use, Al Qaeda has already raised about \$ 50,000 and had a goal of reaching another \$ 13,000 on the Verkami platform for its actions over the years 2013 and 2014, in addition to about \$ 2 million on the Kickstarter platform. In both platforms, the main line and description that is given in the financing is that the money would be used for a war for the sake of the jihad and against the infidels, and specifically against those who are in the west (GARCÍA, 2013).

Figure 04 - Verkami platform



Source: García (2013).

Figure 05 - Kickstarter platform



Source: PAE (2013).

Although donations go directly to the group, it is still possible to receive gratuities depending on the amount donated. As, for example, in the fund raising of Al Qaeda through the Verkami platform between 2012 and 2013 in which, by donating 15 euros, the person would win a group photo and an autographed

edition of the Koran; when depositing 20 euros, the donor was given a special T-shirt with the Al Qaeda logo; 1000 euros an autographed photo of the group of suicide bombers, plus free assistance for a training course in Afghanistan, plus special mention in the video of the various attacks in 2013, and so on (GARCÍA, 2013).

4. ISIS USE OF ICTs FOR FINANCING OPERATIONS

Regarding the self-proclaimed Islamic State, the group, in 2014, had an estimated assets of between 1.3 and 2 billion dollars. But the group's enormous estimate of expenses must be highlighted. That year, it was estimated that the group had 30,000 soldiers who received between 200 and 600 dollars a month, plus expenses with administration, operations, resources, etc. (BARRETT, 2014). In the beginning, ISIS funding came from donations coming mostly from Qatar (MARTIN; SOLOMON, 2017). The group has different forms of raising funds, but one of the main sources are taxes and fees charged for education, services, fines for behavior, among others, on the local population of the controlled territories, taxation on large companies such as energy companies electricity and water distribution for example, and border fees. Another form of financing would be the sale of oil and also the collection of resources through the sale of antiques purchased at controlled locations and products on the black market. In addition, ISIS seized various military equipment in its battles, markets and businesses in cities and towns and the Central Bank of Mosul, in which the group have around US \$ 430 million (BARRETT) , 2014). It is also worth mentioning that ISIS also uses the Hawala system, explained earlier, to make its transactions in order to avoid tracking transactions (LEVALLOIS; COUSSERAN, 2017).

In the use of information and communication technologies, the self-proclaimed terrorist group Islamic State uses several strategies, whether direct or not, to finance its operations (GARDINI, 2014). We can use as an example this request for financing, shown in Figure 06, made by Telegram by the self-proclaimed Islamic State, in 2015, in which the price of armaments is shown and they asked to help their brothers with donations (MIDDLE EAST MEDIA RESEARCH INSTITUTE, 2015).

Figure 06 - Request for direct donations made by ISIS



Source: Middle East Media Research Institute (2015).

There is also the possibility of direct orders in virtual currencies, as can be seen in Figure 07, in which ISIS requested donations of bitcoins through Twitter to its supporters (STALINSKY, 2018b). Al Qaeda also uses social media to order virtual currencies.

Figure 07 - ISIS request for bitcoin on Twitter



Source: Stalinsky (2018b).

It is also possible to mention as an example of the use of Twitter to raise funds by ISIS the case presented by the Financial Action Task Force (FATF, 2015), in which the donation is made through prepaid credit cards:

Intelligence information indicates that some individuals associated with ISIL have called for donations via Twitter and have asked the donors to contact them through Skype. The donors would be asked to buy an international prepaid card (...) and send the number of the prepaid card via Skype. The fundraiser would then send the number to one of his followers in close country from Syria and sell the number of the card with a lower price and take the cash which was afterwards provided to ISIL (TAFT, 2015, p.24).

In addition, the Twitter-linked mobile app created by ISIS, *The Dawn of Glad Tidings*, is also a way for the group to ask for donations. Still, the self-proclaimed Islamic State also uses the same strategy as Al Qaeda to sell products online (e-commerce), such as books, videos and other merchandising articles. As an example, we can see online stores on Facebook pages, such as Koas Islamic State of Iraq and Sham and Muzalzil Production that sold merchandise on shirts, sweatshirts, among other products of the self-proclaimed Islamic State (CULZAC, 2014).

Figure 08 - ISIS hoodie



Source: CULZAC, 2014.

Gardini (2014) mentions that the use of social networks for financing by the self-proclaimed Islamic State can be compared to the method of crowdfunding. In the case of ISIS, as well as in crowdfunding platforms, the group uses statistics and online data to identify possible donors to the cause and, thus, increase their contributions (GARDINI, 2014). An example that can be used is the youcaring.com website, that used the crowdfunding method to received donations for the supposed Islamic people in need, when in fact, the money was to finance ISIS (APG/MENAFATF, 2019).

In addition, the self-proclaimed Islamic State also uses charities to raise funds, as can be seen in the case of Adeel Ul-Haq in 2016, who asked for donations through Twitter on behalf of alleged charities that were intended to help victims of the Syrian war, but in fact the money was destined for ISIS (AUSTIN, 2016).

With all, it is possible to affirm that communication and information technologies have helped terrorist groups to finance their operations, as they allow contact with donors in different parts of the world.

5. CONCLUSION

This work was developed with the objective of understanding how the use of information and communication technologies by terrorist groups can be a threat to international security according to the purposes of using the internet established by UNODC (2012) for financing. Thus, this work sought to consider the different ways in which ICTs assist terrorist groups for this purpose. To this end, a bibliographic search was carried out, using examples of the terrorist groups Al Qaeda and the self-proclaimed Islamic State.

With the evolution of technologies, including the ICTs, we can see a moment of adaptation of the terrorist groups in their *modus operandi* using all their resources that are provided by this new technology to update themselves.

The use of ICTs as a tool for financing have increased the vulnerabilities of national security and banks.

As it is worth mentioning, the contemporary terrorism phenomenon, as we currently see, has an extremely strong and solid advertising and propaganda project by which they defend their goals and objectives, spreading their ideology globally and helping forming virtual groups of supporters who assist in all matters of logistics and raising funds, which can come from anywhere in the world, causing problems in tracking the source of the amount.

Finally, in the same way that information and communication technologies have adapted and evolved with modernity, so the forms of financing terrorism adapt and create new strategies. Given the above, it was possible to realize that ICTs are a tool that allows and facilitates the transnational operation of terrorist groups, considering its anonymity and the many ways of fund raising that is possible.

REFERENCES

APG / MENAFATF. **Social media and terrorism financing**. Sydney: APG / MENAFATF, 2019. Available at: <<http://www.apgml.org/includes/handlers/get-document.ashx?d=2446bd89-b2cc-4c3c-b378-5f03658dc906>>. Accessed: 25 apr 2019.

AUSTIN, Jon. **UK charities that raised cash for ISIS and promoted Al-Qaeda struck off**. London: Home of the daily and sunday express, 2016. Available at: <<https://www.express.co.uk/news/world/694895/UK-charities-raise-money-ISIS-promote-Al-Qaeda-struck-off-register-investigation>>. Accessed: 26 apr 2019.

BAKKER, Edwin; BOER, Leen. **The evolution of Al-Qaedaism: Ideology, terrorists, and appeal**. Netherlands: Netherlands Institute Of International Relations, 2007. Available at: https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20071200_cscp_csp_bakker_boer.pdf> . Accessed: 18 oct 2019.

BARRETT, Richard. **The Islamic State**. New York: The Soufan Group, 2014. Available at: <<http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2014/10/TSG-The-Islamic-State-Nov14.pdf>>. Accessed: 19 Apr 2019.

CALFAT, Natalia Nahas. **The Islamic State of Iraq and the Uprising: Political Foundations for Political Violence**. Porto Alegre: Conjuntura Austral

Magazine: Journal of the global south, 2015. Available at:
<<http://oaji.net/articles/2015/2137-1442955212.pdf>>. Access: April 27, 2018

CENTER FOR INTERNATIONAL SECURITY AND CO-OPERATION. **Proposal for an international convention on cyber crime and terrorism.** London, 2006. Available at:
<<http://www.iwar.org.uk/cyberterror/#cyber>>. Accessed: 24 apr 2019.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Proposal for a directive of the European Parliament and of the council on measures and procedures to ensure the enforcement of intellectual property rights.** Brussels, 2003. Available at: <http://europa.eu.int/eur-lex/leg/en/com/pdf/2003/com2003_0046en01.pdf>. Accessed: 24 apr 2019.

CONWAY, Maura. **Terrorist 'use' of the internet and fighting back**. UK: Oxford University, 2005. Available at:
<https://www.oii.ox.ac.uk/archive/downloads/research/cybersafety/papers/maura_conway.pdf>. Accessed: Nov 14, 2018.

CULZAC, Natasha. **Dress like a jihadist: ISIS and terror-related merchandise flogged online and in Indonesian stores.** London: The Independent, 2014. Available at:
<<https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/dress-like-a-jihadist-isis-and-terror-related-merchandise-flogged-online-and-in-indonesian-stores-9560230.html>>. Accessed: 24 apr 2019.

FAAD, Alexandre; Marques André Ricardo. **Definition, History and “Evolution” of world terrorism: State challenges facing social media as an instrument of terror.** In: FAGUNDES, Carlos Frederico Felício; LASMAR, Jorge Mascarenhas; CHUY, José Fernando Moraes (orgs.). Perspectives of contemporary transnational terrorism. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019, p.2-36.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE ON MONEY LAUNDERING (FATF). **Report on money laundering typologies.** 2004. Available at:
<<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/19/11/33624379.pdf>>. Accessed: 24 apr 2019.

GARCÍA, Kike. **Al Qaeda uses “crowdfunding” in search of financing.** Madrid: El Mundo Today, 2013. Available at:
<<https://www.elmundotoday.com/2013/04/al-qaeda-recurre-al-crowdfunding-en-busca-de-financiacion/>>. Accessed: 26 apr 2019.

GARDINI, Mayara Gabrielli. **Terrorism in cyberspace: cyber power as a tool for terrorist organizations.** Belo Horizonte: Fronteira Magazine, v. 13,

n. 25 and 26, p. 7 - 33, 2014. Available at:
<<http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/10461>>. Accessed: 15 apr 2019.

GÓMEZ, Juan Miguel del Cid. **A Financial Profile of the Terrorism of Al-Qaeda and its Affiliates.** Perspectives on Terrorism, Vol. 4, No. 4, 2010, p. 3-27. Available at:
<<https://www.jstor.org/stable/pdf/26298469.pdf?refreqid=excelsior%3A4658ea84090c571af0ae80493b6eb111>> . Accessed: 26 apr 2019.

GUIMARÃES, Laura Sanhotene. **Hawala and informal value transfer systems: an analysis of concepts, regulation and effects.** Porto Alegre: UFRGS, 2018. Available at:
<<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/184100/001078543.pdf?Sequence=1&isAllowed=y>>. Accessed: 25 apr 2019.

HABIBI. **Azzam publications - for jihad and the mujahideen.** 2011. Available at:
<<http://hurryupharry.org/2011/03/18/why-gary-mckinnon-and-babar-ahmad-are-not-the-same/azzam-publications-for-jihad-and-the-mujahideen-2/>>. Accessed: 25 apr 2019.

JACOBSON, Michael. **Terrorist financing on the internet.** New York: Combating Terrorism Center at West Point, 2006. Available at:
<<https://ctc.usma.edu/terrorist-financing-on-the-internet/>>. Accessed on: 25 apr 2019.

JACOBSON, Michael. **Terrorist Financing on the Internet.** CTC Sentinel 2, no. 6, 2009. Available at:
<<https://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/opeds/4a438817e3a3c.pdf>>. Accessed: 25 apr 2019.

JACOBSON, Michael. **Terrorist Financing and the Internet.** Studies in Conflict & Terrorism 33, no. 4, 2010. Available at:
<<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10576101003587184>>. Accessed : 26 apr 2019.

KAMOLNICK, Paul .The Al Qaeda organization and the Islamic State Organization: History, doctrine, Modus Operandi and US policy to degrade and defeat terrorism conducted in the name of Sunni Islam. [SI]: Strategic Studies Institute And US Army War College Press, 2017, p.363.

KAPLAN, Eben. **Tracking down terrorist financing.** New York: Council of Foreign Affairs, 2006. Available at:
<<https://www.cfr.org/backgrounder/tracking-down-terrorist-financing>>. Accessed: 25 apr 2019.

KISER, Steve. **Financing Terror An Analysis and Simulation for Affecting Al Qaeda's Financial Infrastructure**. California: RAND Corporation, 2004. Available at: <https://www.rand.org/pubs/rgs_dissertations/RGSD185.html>. Accessed: 26 apr 2019.

KRASAVIN, S. **What is cyber-terrorism?** Ukraine: Computer Crime Research Center, 2000. Available at : <<http://www.crime-research.org/library/Cyber-terrorism.htm>>. Accessed: 24 apr 2019.

KRZYSZTOF, Woda. The Analysis of Money Laundering Techniques. In: JANCZEWSKI, Lech J. ; COLARIK, Andrew M. **Cyber Warfare and Cyber Terrorism**. New York: Information Science Reference, 2008, 138 - 145. Available at: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.670.9033&rep=rep1&type=pdf>>. Accessed: 24 apr 2019.

LEVALLOIS, Agnès; COUSSERAN, Jean-Claude. **The financing of the 'Islamic State' in Iraq and Syria (ISIS)**. Belgium: European Parliament, 2017. Available at: < http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603_835_/EXPO_IDA%282017%29603835_EN.pdf >. Accessed on: 25 May 2019

LIBBENGA, Jan. **Terrorists Grow Fat on E-Mail Scams**. London: The Register, 2004. Available at: <http://www.theregister.co.uk/2004/09/28/terrorist_email_scams/>. Accessed on April 24, 2019.

MARTIN, Michaela; SOLOMON, Hussein. **Islamic State: Understanding the Nature of the Beast and Its Funding**. SAGE Journals: Contemporary Review of the Middle East, 2017. Available at: <<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2347798916681319>>. Accessed : 25 apr 2019.

MARUYAMA, Ellie; HALLAHAN, Kelsey. **Following the Money**. Washington DC: Center for a New American Security, 2017. Available at: <<https://www.cnas.org/publications/reports/following-the-money-1> >. Accessed: 26 apr 2019.

MIDDLE EAST MEDIA RESEARCH INSTITUTE. **Salafi-jihadis conduct online 'equip us' campaign to raise funds for jihad in Gaza**. Washington DC: Middle East Media Research Institute, 2015. Available at: <<http://cjlaboratory.org/lab-projects/monitoring-jihadi-and-haktivist-activity>>

/salafi-jihadis-conduct-online-equip-us-campaign-to-raise-funds-for-jihad-in-gaza />. Accessed: 24 apr 2019.

MORAN, Ned. **The Terror Network: How Al-Qaeda Uses the Internet**. Terrorism Research Center, 2015. Available at: <<https://www.oo-daloop.com/wp-content/uploads/2015/01/Terror-Network.pdf>>. Accessed: 26 apr 2019.

UN - United Nations Organization. Declaration by the Organization of United Nations on Measures to Eliminate Terrorism, UN General Assembly Resolution 49/60 of 9 December 1994. p. 3. Available at: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/49/60>. Accessed on: 04 Aug 2019.

PAE - Pan-arabiaenquirer. **Al-Qaeda launches Kickstarter campaign**. 2013. Available at: <<http://www.panarabiaenquirer.com/wordpress/al-qaeda-launches-kickstarter-campaign/>>. Accessed: 26 apr 2019.

EUROPEAN PARLIAMENT - COUNCIL OF 4 DECEMBER. **Amending Council Directive 91/308 / EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering**. European Union, 2001. Available at: <<https://euricando/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0097>>. Accessed: 24 apr 2019.

SILVER, Nair; MARTINS, Yasmim Moreira. **The influence of digital communication for financing crowdfunding projects: a study on successful projects on the catharsis platform**. Dourados: UNIGRAN International Journal of Applied Social Sciences, 2016. Available at: <<http://www.unigran.br/mercado/paginas/arquivos/edicoes/12/22.pdf>>. Date accessed: 28 apr 2019.

RABASA, Angel et al. **Beyond Al-Qaeda: Part 1 - The Global Jihadist Movement**. California: The RAND Corporation, 2006. Available at: <https://www.dropbox.com/s/7cmo56ty5e73n4i/RAND_Beyond%20Al%20Qaeda%20Part%201.pdf?DI=0> Accessed on: 27 Nov 2018.

ISTOÉ MAGAZINE. **Hawala connection**. 2012. Available at: <https://istoe.com.br/202550_CONEXAO+HAWALA/>. Accessed: 25 apr 2019.

STALINSKY, Steven. **The imminent release of Telegram's cryptocurrency, ISIS's encryption app of choice - an international security catastrophe in the making**. Washington DC: The Middle East Media Research Institute, 2018a. Available at: <<https://www.memri.org/reports/imminent-release-telegrams-cryptocurrency-isis-encryption-app-choice-%E2%80%93-international>>. Accessed: 22 apr 2019.

STALINSKY, Steven. **Terrorists have been using Bitcoin for four years, so what's the surprise ?**. Washington DC: Middle East Media Research Institute, 2018b. Available at: <<https://www.memri.org/reports/terrorists-have-been-using-bitcoin-four-years-so-whats-surprise>>. Accessed: 24 apr 2019.

THE RELIGION OF ISLAM. **The third pillar of Islam - compulsory charity**. Rawdah: Cooperative Office for Dawah, 2019. Available at: <<https://www.islamreligion.com/en/articles/46/o-terceiro-pilar-do-islam/>>. Accessed: 24 apr 2019.

THOMAS, Timothy L. **Al Qaeda and the Internet: The Danger of “Cyberplanning”**. Virginia, USA: Defense Technical Information Center, 2004. Available at: <<http://www.iwar.org.uk/cyberterror/resources/cyberplanning/thomas.pdf>>. Accessed on: 22 nov 2018.

TIBBETTS, Patrick S. **Terrorist Use of the Internet and Related Information Technologies**. Fort Leavenworth, Kansas: United States Army and Command and General Staff College, 2002. Available at: <http://stinet.dtic.mil/cgi-bin/fulcrum_main.pl?database=ft_u2&searchid=0&keyfieldvalue=ADA403802&filename=%2Ffulcrum%2Fdata%2FTR_fulltext%2Fdoc%2FADA403802.pdf>. Accessed: 24 apr 2019.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **The use of the Internet for terrorist purposes**. Vienna: 2012. Available at: <https://www.unodc.org/documents/frontpage/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes.pdf>. Accessed on: 28 Mar 2018.

US TREASURY - The Office of Terrorism and Financial Intelligence (TFI). **National money laundering strategy**. Washington DC, 2003. Available at: <<http://www.treas.gov/offices/enforcement/publications/ml2003.pdf>>. Accessed: 24 apr 2019.

WEIMANN, Gabriel. **www.terror.net: How Modern Terrorism Uses the Internet**. Washington, DC: United States Institute of Peace Special Report, 2004. Available at: <<https://www.usip.org/sites/default/files/sr116.pdf>>. Accessed: 22 Nov 2018.

WRIGHT, Robin. ET AL. **The Jihad Threat: ISIS, Al Qaeda and beyond**. United States Institute of Peace, 2016.

El futuro de Europa: avances y retrocesos en el proceso de integración

Análisis del rol de los Balcanes y su posición geoestratégica en la Cumbre UE-Balcanes Occidentales de Zagreb, 6 de mayo de 2020 desde la perspectiva histórica

Analysis of the role of the Balkans and their geostrategic position at the EU-Western Balkans Summit in Zagreb, May 6, 2020 from a historical perspective

Cardone Enzo Nicolás¹

Resumen

La reciente Cumbre de Zagreb, en un contexto de crisis por la pandemia causada por el COVID-19, ha demostrado un evidente cambio de postura de la Unión Europea con respecto a la integración de los estados Balcánicos. La región siempre ha sido una pieza fundamental en la geopolítica internacional, por su posición geográfica estratégica que le ha otorgado una gran riqueza cultural y étnica inusitada, por lo cual abordarla desde una perspectiva histórica es de gran ayuda. El complejo escenario global evidenció el interés de larga data de agentes internacionales en la zona. Una mirada transversal, teniendo como ejes los antecedentes y la relación histórica de estos con la región, nos otorgará una visión más completa al momento de analizar los puntos de interés que nos deja el documento surgido de esta Cumbre. Consideramos que el cambio de postura, en vistas a una apertura de la Unión respecto a los Balcanes, se basa en el creciente e histórico interés de agentes estatales extra europeos a la región debido a la posición geoestratégica de la misma, evidenciado por el complejo contexto de crisis y la subyacente oportunidad de aumentar su influencia.

Palabras clave: Cumbre de Zagreb, Balcanes, Unión Europea, Relaciones Internacionales, Perspectiva Histórica.

¹ Estudiante de Licenciatura y Profesorado en Historia. Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), Mendoza, Argentina. Correo electrónico: enzo.cardone.h@gmail.com

1.Introducción

El pasado 6 de mayo del 2020 se celebró la Cumbre UE-Balcanes Occidentales de Zagreb. Debido a la pandemia causada por el COVID-19 se decidió realizar de manera remota. En ella estuvieron presentes los jefes de estado o de gobierno de los países miembros de la Unión Europea y los dirigentes de los seis socios de los Balcanes Occidentales: Albania, Bosnia y Herzegovina, Serbia, Montenegro, la República de Macedonia del Norte y Kosovo. Como resultado de este encuentro, los miembros de la UE aprobaron la Declaración de Zagreb a la que se han sumado los socios antes nombrados. El documento resultante consta de 20 puntos en donde se especifican los compromisos vigentes con la región y los nuevos desafíos que comparten en este contexto de crisis global que están transitando los distintos Estados.

Frente a un escenario internacional complejo en los Balcanes Occidentales, la Unión Europea ha decidido avanzar con respecto a la integración de los países balcánicos. En una cumbre enmarcada en un contexto de crisis generada por la pandemia de COVID-19, se anunció un paquete de medidas económicas para aplacar la crisis sanitaria en la región y ayudarla en un complejo escenario económico de postpandemia. Días antes de la cumbre se les dio luz verde a las negociaciones de ingreso de Albania y Macedonia del Norte, sumándose a Montenegro y Serbia. El evidente interés de potencias extranjeras en avanzar sobre la región, como es el caso de China y Rusia, ha llevado a que la Unión Europea, continúe con el proceso de integración. El nuevo contexto de crisis se tradujo en habilitar las negociaciones con Albania y Macedonia, lo que hasta el año pasado era casi impensado, reduciendo así la posible injerencia de potencias extranjeras.

El siguiente trabajo abordara la problemática de integración europea de los Balcanes teniendo una perspectiva histórica, como eje transversal para entender y situar los conflictos internacionales actuales en la región, donde sin esta perspectiva la comprensión de la problemática sería insuficiente. El análisis de la relación histórica de agentes externos con la región balcánica, como lo son Rusia, China y la OTAN, será otro de los ejes principales del artículo, siendo de gran importancia para entender la compleja situación de la zona.

Habiendo realizado este recorrido histórico de la región y su evolución en la relación con estados extranjeros, se procederá a analizar los puntos mas importantes del documento surgido de la Cumbre de Zagreb, donde se aprecia el cambio de perspectiva de la UE y sus motivaciones, en relación al avance con el proceso de integración de los países pertenecientes a los Balcanes Occidentales.

2.Desarrollo

2.1 Aproximación a la región de los Balcanes Occidentales

Debemos ubicar la región balcánica al sur oeste del continente europeo, lindante al mundo islámico y al mundo eslavo, lo que ha hecho de ella una zona de problemas recurrentes. Donde religión, nacionalismo, diversidad étnica y la intromisión extranjera crean un terreno fértil para los conflictos.

Remitiéndonos a un abordaje histórico regional, los primeros estados en obtener su independencia del Imperio Otomano en la región balcánica fueron Grecia y Rumania, Posibilitado con ayuda de Gran Bretaña y Rusia, (aunque ambas diferían en sus intereses personales). Por un lado, Rusia empujaba su avance hacia los Dardanelos para tener su tan ansiada salida al mar; por el otro lado, Gran Bretaña para evitar eso y mantener el equilibrio de poder en Europa apoyó el surgimiento de pequeños Estados nacientes del decadente sultanato turco.

La rebelión de Serbia, unida a Bosnia Herzegovina en 1859, seguida de la de Montenegro llevo a que Bulgaria también optase por ese camino en 1876. En este último caso la represión y el sofocamiento al movimiento fue mucho mayor, lo que llevo al Zar Alejandro a entrometerse en el conflicto contra los turcos, llegando incluso a acechar Estambul y cumpliendo así todos los temores británicos. Por este motivo decidieron que decidieron enviar su flota para evitarlo. Finalmente, los Otomanos se vieron obligado a firmar la rendición en el Tratado de San Stefano, donde se le otorga la independencia a Bulgaria, la cual pasa a ser el Estado de mayor importancia en la región, además de estar bajo la influencia directa del Zar.

Meses después en el congreso de Berlín de 1878, los Estados europeos, bajo la dirección del ministro Británico Disraeli y con el apoyo explícito del Imperio Austro-Húngaro, logran reducir la influencia rusa en la región para volver a delimitar la región; quitándole poder a la recién creada Bulgaria. El aumento del nacionalismo y la disconformidad con la nueva delimitación llevaron a que estallase en 1912 la primera guerra balcánica, en donde conjuntamente los países de Serbia, Montenegro, Grecia y Bulgaria expulsan al agonizante Estado Otomano de la región. Los conflictos continúan en la región por la división territorial y llevan a que estalle la Segunda Guerra Balcánica, pero esta vez enfrentando a Bulgaria contra a sus antiguos aliados.

Finalmente se firma el tratado de Bucarest en 1913, en donde se reduce el territorio búlgaro en favor de sus vecinos y surge la Albania Independiente. Gran Bretaña había logrado su objetivo de “Balcanización” pero no era consciente del polvorín que había creado, donde cualquier intromisión en la región podría llevar el conflicto a una escala global. Esto ocurrió con el ultimátum Austro-Húngaro contra

Serbia en 1914 que activó todo el complejo de alianzas que se había tejido durante la Paz Armada.

En el periodo de entreguerras surge Yugoslavia como Estado hegemónico, cumpliendo el sueño paneslavista tan ansiado por muchos habitantes de esa etnia. Además, continúa la independencia de Albania en la zona occidental.

En la posguerra y el comienzo de la Guerra Fría, la región vuelve a ser de interés internacional, siendo la guerra civil griega la primera puesta en práctica de la política de la contención estadounidense, ideada por George Kennan (Iatrides, 2005). En unos años Grecia y su vecina Turquía pasarían a ser una pieza clave en la recién creada OTAN. En el resto de los Balcanes la Unión Soviética logra la hegemonía sobre los flamantes estados comunistas de Bulgaria y Rumania que formarían parte del futuro Pacto de Varsovia. Por otra parte, estrictamente hablando de la región occidental de los Balcanes, Yugoslavia y Albania también se convierten en Estados comunistas, pero bajo la dirección de figuras como lo fueron Tito y Hoxha, donde siempre hubo rispideces con la URSS.

La muerte del Mariscal Tito en 1980 y caída del muro de Berlín en 1989, agregado a la nueva política de no intromisión de Gorbachov, acelera la disolución del Estado Socialista Yugoslavo en 1991 y el comienzo de las guerras civiles. Estos enfrentamientos, con trasfondo étnico y religioso, sumado al nacionalismo, dejan el mayor saldo de muertos y desplazados vistos en el continente europeo desde la segunda guerra mundial, sin contar además con la devastación económica de la región.

La conflictiva identidad de la República Federativa Socialista de Yugoslavia puede ser resumida como lo menciona el periodista español Legueniche (1992) “(...). Son seis repúblicas, son seis naciones, son cuatro idiomas, son tres religiones (católicos, ortodoxos y musulmanes), son dos alfabetos (cirílico y latino), pero un solo deseo: independencia” (1992, p.10).

En el periodo que abarca de 1991 a 2006 surgen siete nuevos estados en la región: Croacia, Eslovenia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Kosovo; aunque este último con reconocimiento internacional limitado. El régimen comunista albanés también se derrumbó, pero mantuvo sus límites geográficos anteriores. Las heridas de guerra por un conflicto de tal magnitud, repleto de crímenes de guerra, todavía no logran sanarse.

2.2 Antecedentes de integración europea

Sin lugar a dudas la zona balcánica siempre ha sido la pieza más dificultosa de integrar a la Unión Europea. Sus particularidades históricas, que la alejan de los valores europeos tradicionales, han hecho de gran complejidad el asunto. La

dominación otomana de la región desde el siglo XVI hasta finales del siglo XIX hizo que el devenir histórico de la zona fuera muy diverso al resto de Europa, la cual, durante esa etapa, estaba forjando una identidad común, compartida por todos los estados. Sumado a eso, desde mediados del siglo XX, mientras la Unión Europea estaba tomando su forma actual, los Balcanes Occidentales se encontraban dentro de la zona de influencia Soviética, lo que retrasó aún más la asimilación de los valores comunes europeos que cohesionan a todos los Estados del bloque.

Analizando el pasado reciente y su situación actual podemos apreciar lo lejos que se encuentran algunos estados de cumplir lo establecido para el ingreso a la UE. La masiva entrada de países en 2004 llevó a que surgieran reticencias de los miembros históricos del bloque frente a ingresos de tal magnitud. Luego de casi 10 años de negociación Croacia pudo ingresar, lo que deja en claro la cautela que se ha tenido con respecto a los Balcanes Occidentales. La experiencia compleja del ingreso prematuro de Bulgaria y Rumania en 2007, que continuaban con problemas estructurales de corrupción al momento de su entrada, aumentaron la desazón europea y acrecentaron aún más los tiempos para ser miembro del club.

La UE mantuvo desde 1990 programas de ayuda económica en la región para fortalecer los vínculos con la misma y ayudarla en sus reformas estructurales de ingreso, como por ejemplo el Proceso de Estabilización y Asociación (Comisión Europea, 1999). Estos planes fueron insuficientes porque no lograron disminuir el descontento de los habitantes frente a la Unión, debido al lento proceso de ingreso al bloque. El caso de Turquía, con su candidatura paralizada por años, ha llevado a que los gobernantes balcánicos se vuelquen a antiguos aliados de su pasado comunista que ofrecen acciones que consideran más concretas y menos restrictivas en función de las reformas estructurales requeridas por la UE. Como antecedente directo en la promesa de ingreso de los estados analizados debemos tener en cuenta la Cumbre de Salónica de 2003 (Comisión Europea, 2003), en donde la Unión Europea y la región se comprometieron en ayudarse mutuamente para lograr ese objetivo final, aunque siempre este se ha visto retrasado, y la tenacidad con la que se buscaba lograrlo se ha reducido con el paso del tiempo.

2.3 OTAN y los Balcanes

Debido a la posición estratégica de la región por su cercanía con la Unión Soviética y el Bloque del Este, Estados Unidos consideró la península como clave para su seguridad y la de sus aliados. Los primeros en ingresar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte fueron Grecia y Turquía. Durante la Crisis de los Misiles de 1962 el despliegue de misiles en Turquía sirvió como efecto disuasorio para reducir

la tensión entre ambas potencias mundiales, demostrando la valía de tener un control militar en una región colindante al Mar Negro como lo son los Balcanes.

La salida de la estructura militar de las tropas griegas en el periodo 1974-1980, debido a las tensiones militares en aumento por el conflicto chipriota entre esta nación y su socio de la OTAN Turquía, demostraron que la inestabilidad de la región continuaba latente y que debía mantenerse en un plano de prioridad. La simple adhesión de estas dos naciones antagónicas no era suficiente para mantener el poderío militar en la zona.

Con la caída los estados socialistas balcánicos y el debilitamiento económico y político de la Federación Rusa, la OTAN se apresuró por integrar a su grupo a los nuevos Estados. Además, la organización considera que su presencia será un firme garante en la estabilización de la zona, lo que ayuda de manera directa a la Unión Europea (Lange, 2018).

En 2004, Rumania, Bulgaria y Eslovenia, ingresaron rápidamente y sin mayores inconvenientes. El ingreso de Croacia y Albania se retrasó hasta el año 2009, demostrando así como Rusia volvía a tener capacidad de persuasión en la región. Lo mismo ocurrió en el 2017 con el ingreso de Montenegro. Finalmente, el último en ingresar al grupo fue Macedonia, en marzo del 2020, con el levantamiento del veto del estado griego al cumplir con el histórico acuerdo de Prespa que coartaba su proyección internacional (Ventouratou, 2019).

El caso paradigmático de la relación Balcanes Occidentales-UE es el de Bosnia Herzegovina. En el 2010 una encuesta mostró que el 70 % del país apoya la membresía de la OTAN, pero los resultados fueron muy diferentes en las dos entidades constitutivas. Mientras que el 90 % de la Federación de Bosnia y Herzegovina (región de mayoría bosniaca) apoyó la membresía de la OTAN, solo el 33 % en la República Srpska (de mayoría serbia) lo hizo (National Democratic Institute, 2010). Se puede denotar claramente el sentimiento anti OTAN de los serbios, cercanos cultural e históricamente a Rusia, que ven a ella como su protectora, mismo sentimiento recurrente en la región por siglos.

2.4 Interés de Rusia en la región

La pretensión rusa en la región es de larga data. Debemos retrotraernos al siglo XV, más precisamente al año 1462, cuando ascendió al trono del Gran Principado Moscovita Iván III de Rusia. Él estaba casado con Sofia Paleóloga, sobrina del último emperador romano Constantino XI. Debido a esta relación con Constantinopla, años más tarde el monje Filoféi de Pskov en un panegírico, con tintes más políticos que religiosos, consideró al Principado Moscovita como la “Tercera Roma”. Desde este

punto el pueblo ruso pasó a considerarse como protector de las poblaciones ortodoxas que residían en el Imperio Turco, siendo los Balcanes la región donde más habitaban (Pastor Gómez, 2019).

La llegada en 1815 de Rusia al Concierto Europeo, ante un vacilante Imperio Otomano, las pretensiones del gigante eslavo se hicieron mucho más evidentes y la injerencia en conflictos armados en la región se volvió continua, como vimos en el enfrentamiento turco-ruso de 1878, o en la declaración de guerra de Rusia al Imperio Austrohúngaro en 1914, en respuesta al ultimátum Habsburgo (Kissinger 1994, 73-97).

Con la entrada en escena de la Unión Soviética y su victoria sobre Alemania Stalin propuso un plan para extender la zona de influencia soviética en toda Europa, asegurándose así una zona de amortiguación entre los Estados de occidente y la URSS. Siendo los Balcanes una zona esencial por su cercanía con Europa central y por poseer un acceso al siempre ansiado Mar Mediterráneo, el gobierno soviético quiso extender su influencia en la región mediante el Pacto de Varsovia, donde pretendía considerar a estos Estados como sus satélites. Encontró reticencias con Yugoslavia y su búsqueda de una tercera posición y el aislacionismo albanés de Hoxha, siendo así una zona periférica dentro de la influencia soviética durante todo el periodo.

Con la disolución de los estados del bloque del este, ante la vacilante Rusia que atravesaba una crisis política de magnitud, Europa y Estados Unidos pudieron aumentar y fortalecer sus pretensiones en la región balcánica. Vemos claramente este proceso de aumento de hegemonía en la región, en la actuación de la OTAN en los conflictos civiles que acaecieron entre los nuevos Estados. Yeltsin solo pudo advertir y amenazar que, ante una escalada del conflicto, la Federación Rusa podría tomar cartas en el asunto. Debemos tener en cuenta que se le permitió a Rusia tomar un papel secundario, permitiéndole enviar contingentes para el mantenimiento de la paz en la región.

La victoria rusa en la Segunda Guerra Chechena llevó al lanzamiento de la influencia de Putin sobre el este europeo y los países eslavos balcánicos en particular, usando a Serbia como su principal plataforma de llegada en la región, con la cual exalta sus lazos culturales, religiosos e históricos. El punto de aumento de tensiones entre el bloque europeo y la política expansionista del dirigente ruso fue su intromisión en Ucrania y su proceso de integración a la UE, además de su invasión a la península de Crimea. El peligro de avance ruso sobre la región volvió a la escena principal de las preocupaciones de la Unión.

La UE, ocupada con el auge del populismo en países miembros (Polonia y Hungría, principalmente), la crisis migratoria y el Brexit, ha dejado un gran margen a Rusia en los Balcanes, el cual ha aprovechado fomentando la desestabilización. El

Kremlin ha utilizado tres métodos para consolidar su peso en la región: herramientas de poder blando, entrenamiento y suministro de equipo militar y el abastecimiento o dependencia económica de ciertos países de la región. Serbia y Bosnia son los países más expuestos a la influencia rusa debido a los lazos históricos de amistad, el rechazo a la OTAN y el no reconocimiento de Kosovo, entre otros factores. Como veremos más adelante con un análisis profundo de la declaración de Zagreb, lo que más preocupa a la UE es la desinformación fomentada por Moscú. Por ejemplo, el Kremlin emite en Serbia, Montenegro, Bosnia y el norte de Kosovo el canal Sputnik Serbia, que trata de replicar la retórica nacionalista de finales del siglo XX (Salvo et al, 2018).

2.5 Interés de China en la región

La antigua Ruta de la Seda fue red de vías de intercambio comercial, cultural y tecnológico que irradiaban desde China hacia el mundo occidental. En su configuración definitiva la Ruta de la Seda se abrió oficialmente en el 130 a. C., cuando el emperador chino envió a su embajador Zhang Qian en una misión diplomática que buscaba nuevos aliados. Por 1500 años fue la principal vía de unión entre ambos mundos, antes de la proliferación de rutas marítimas alternativas.

El lanzamiento de la Nueva Ruta de la Seda en 2013 evidenció el aumento de las pretensiones de China en Eurasia, como así también el Sudeste Asiático y el Medio Oriente. Su primer movimiento de magnitud en los Balcanes fue su gran inversión en el histórico puerto El Pireo de Grecia, desde donde comenzó a montar su logística por toda la península, además de ir aumentando su inversión en una zona históricamente poco conveniente para la misma. Con este paquete de inversiones ha logrado el beneplácito del Estado griego y el control de uno de los mayores centros de logística del Mediterráneo Oriental (Street, 2019). Continuar sus inversiones en transporte y logística, por los Balcanes, le otorgaría una ruta de entrada comercial al corazón de Europa.

Al igual que Rusia, China ha logrado aumentar también su influencia en Serbia, donde incluso sus inversiones han ido más allá de la infraestructura de transporte (siendo su gran obra, el tendido vial entre Belgrado y Budapest), sino que también ha apuntado a reformar las telecomunicaciones del país. No debemos dejar de lado su apuesta industrial, donde el país ofrece una mano de obra barata incluso comparada con la de algunas ciudades chinas. Estos planes de inversiones han dado resultado positivo para el Gigante Asiático donde los ha puesto en práctica, como el caso africano.

Xi Jinping, con su propuesta de La Nueva Ruta de la Seda, ha demostrado su interés en la zona, anunciando cada vez mayores planes de inversión en los Balcanes y el Este Europeo (Sahuquillo, 2017), como así también el uso de su poder blando. El

sentimiento de europeísmo en la región está en descenso y cada vez agentes externos, como China, tienen mayor aceptación.

2.6 Cambio de proyección de la Unión Europea

A finales de 2019 cuando se discutió el comienzo de las negociaciones de ingreso a la Unión con los Estados balcánicos de Macedonia del Norte y Albania, un grupo de dirigentes europeos, teniendo a Macron como cabeza, decidieron vetar esa decisión y mostrar sus reticencias frente a la entrada de los mismos. Consideraron que están demasiado lejos de las reformas requeridas como para comenzar su proceso de integración al bloque y le pidieron a la Comisión Europea que se revean las condiciones de entrada al grupo (De Miguel, 2019).

La crisis sanitaria generada por el Covid-19 cambió todo el tablero de juego europeo. El avance de la pandemia en la región balcánica puso en vilo a su población y la confianza de la misma hacia Europa. El revés del año anterior, en el intento de abrir negociaciones con dos Estados, sumado al poco avance en el proceso de Serbia y de Montenegro, pusieron a Bruselas en aprietos. Los Estados de la región comenzaron a ver con buenos ojos la ayuda prestada por Estados extra comunitarios, como China y Rusia, ahondando el ya creciente sentimiento antieuropeo de los gobernantes y habitantes.

Ante este complejo escenario la Unión se replanteó las decisiones que había tomado pocos meses antes y se predispone a que comiencen las negociaciones de ingreso de Tirana y Skopie para revertir así la pérdida de confianza con el bloque europeo de la región. Para complacer al grupo de Estados liderado por Francia hubo cierta complejización en el proceso de ingreso; de ahora en más, capítulos de negociación cerrados podrán volverse a abrirse. El inicio de las conversaciones marca el hito en el cambio de perspectiva, impensado meses atrás.

Los ejes principales de la reciente Cumbre de Zagreb giran en torno a confirmar el compromiso del bloque con la región, hacer frente a la crisis generada por la pandemia, reforzar la cooperación en la lucha contra la desinformación y otras actividades híbridas procedentes de países terceros, la lucha contra el crimen organizado y la corrupción, la búsqueda de una agenda de desarrollo verde, un abordaje conjunto a la problemática de la inmigración y fortalecer una política exterior y de seguridad común. Debemos tener en cuenta que días antes se anunció un paquete de ayuda de la UE por valor de 3 300 millones € destinado a estos Estados. Que gira en torno a 3 ejes principales: hacer frente a la crisis sanitaria, iniciar la recuperación socioeconómica de los habitantes y prestar apoyo a las empresas y a las inversiones del sector público (Consejo Europeo, 2020).

Si analizamos el documento resultante de esta cumbre, la Declaración de Zagreb que consta de 20 puntos, vemos claramente la motivación de la Unión en este cambio rotundo en relación a la decisión que avala las negociaciones con Skopie y Tirana. El punto 8 es donde se evidencia directamente la toma de una postura más combativa del bloque frente a la intromisión de países extranjeros en la región (Consejo Europeo, 2020):

8. Reforzaremos nuestra cooperación en la lucha contra la desinformación y otras actividades híbridas procedentes, en particular, de actores de terceros países que intentan socavar la perspectiva europea de la región. Es necesaria una colaboración más estrecha para el fortalecimiento de la resiliencia y la ciberseguridad. En este sentido, la comunicación estratégica es fundamental (3).

Las actividades híbridas llevadas a cabo en la región por Estados como China y Rusia apuntan a desestabilizarla para evitar el fortalecimiento de lazos de la zona con el bloque. De esta manera la Unión confirma que tomara cartas en el asunto para mejorar la seguridad de la región frente a estas actividades.

El caso más resonante y paradigmático de ciberataque perpetrado por Rusia, fue el corte total de redes que accionó contra Estonia en el 2007. No fue un caso aislado, las actividades híbridas en el este europeo por parte de Rusia han sido muy frecuentes. Principalmente han realizado actividades de espionaje como así también desinformación a gran escala en toda la región del Mar Báltico, llegando incluso a la zona escandinava. Además, el uso de sus fuerzas, mediante grandes operaciones de entrenamiento militar, ha inquietado a toda la zona báltica. La OTAN debió llevar a cabo un despliegue militar que aún mantiene en la zona, buscando así la disuasión de la Federación Rusa (Lenoir-Grand Pons, 2018).

Otro eje en donde la Unión Europea busca reducir la influencia rusa es en el plano energético. La Federación Rusa ha hecho constantemente un uso político de sus reservas de gas. Gazprom es la principal empresa del sector en Rusia que cuenta con una participación estatal muy grande, lo que ha facilitado la utilización del gas como una forma de poder blando de parte del Kremlin. La dependencia europea de este recurso proveniente de allí ha complejizado las discusiones y las acciones que toman contra el gobierno de Putin, el cual amenaza constantemente con el corte de suministro. El punto 17 de la declaración apunta al compromiso de la Unión en la búsqueda de nuevas alternativas a esta problemática en la región:

17. Debe darse prioridad a la seguridad energética, entre otros medios diversificando las fuentes y las rutas (Consejo Europeo, 2020, 5).

La construcción del Gasoducto Transadriático, que recibió financiamiento de entes públicos europeos (World Energy Trade, 2019), busca no depender del gas ruso en el continente. El proyecto discurre desde Azerbaiyán hasta Italia pasando por los

Balcanes, lo que otorgaría a la región una nueva ruta de abastecimiento alternativa a los gasoductos rusos.

El otro punto llamativo de la declaración es el 18, en el cual se insta a todos los socios a que se adapten a la postura europea en temas de política exterior, lo que ha generado muchas diferencias, particularmente con Serbia en el último tiempo:

18. La UE acoge favorablemente la contribución de los socios de los Balcanes Occidentales a las misiones y operaciones de la UE. Con la expectativa de una mayor intensificación de la cooperación en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC), la UE reitera su llamamiento a todos los socios a avanzar hacia la plena adaptación a las posiciones de la UE en materia de política exterior, sobre todo en cuestiones en las que estén en juego intereses comunes importantes, y actuar en consecuencia (Consejo Europeo, 2020, 6).

Para ejemplificar el acatamiento de este punto, ante los discutidos resultados electorales de Lukashenko, un histórico aliado de Belgrado, el Estado serbio, para sorpresa de muchos, se sumó al rechazo conjunto de la Unión a los resultados del proceso electivo (Stojancovic, 2020). Siguiendo esta línea, Serbia se retiró de unas maniobras militares conjuntas que iba a realizar junto a la Federación Rusa y la ex república soviética de Bielorrusia (Sekularac, 2020). Claramente la presión del bloque europeo sobre los asuntos internacionales serbios ha ido en aumento, en detrimento de su histórica política exterior prorrusa.

3. Conclusión

La compleja situación de crisis sanitaria y su consecuente crisis económica, provocada por la pandemia de COVID-19, continúa afectando en sobremanera el orden geopolítico. El caso analizado de la multifacética región balcánica y sus recientes cambios debe ser contextualizado en esta crisis global actual, pero para poder abordar de forma integral y conocer el trasfondo que existe en la región, la perspectiva histórica no solo suma herramientas claves para conseguirlo, sino que evita perder de vista todas estas experiencias anteriores que de alguna forma se replican en el presente.

La crisis sacó a relucir el antiguo interés ruso en la región. Los vínculos culturales, sociales y religiosos son de larga data en la zona, pero ahora debemos sumarle el relanzamiento de las antiguas ansias hegemónicas que manifiesta enérgicamente el Kremlin, cada vez más evidente. Ante el descontento de los gobiernos balcánicos con el bloque europeo y el consiguiente vacío de poder en la histórica región, Putin aprovechará la oportunidad para un mayor acercamiento.

Sumado a esto, la creciente influencia global china no es ajena en la zona. Como analizamos, la posición geográfica estratégica es una pieza clave en el proyecto de Xi Jinping. One Belt, One Road ha llegado a la zona con un gran plan de inversiones. La cercanía con Europa Central y los antiguos miembros del grupo

Europeos trajeron un malestar en Bruselas, donde hay un clima de desazón ante los errores que han acaecido por años en el proceso de integración con los Balcanes Occidentales.

La OTAN siempre presionó y mantuvo una línea rígida en la región. Fue parte de su proyecto el ingreso de los Estados balcánicos al armamento militar, incluso durante la etapa comunista de la región. Aunque su implicancia en los conflictos civiles regionales de la década de 1990 trajo un gran desprestigio para la organización, ha podido lentamente integrar a la mayor parte de los Estados, encontrando una mayor resistencia en el bastión ruso de la región, Serbia.

Al contrario que la OTAN, la Unión Europea, no ha avanzado enérgicamente con la integración de la zona, la pieza balcánica ha sido muy difícil de colocar en el rompecabezas europeo. Como analizamos, si bien mantiene su postura en pos de la integración, los modos de llevarla a cabo varían con el tiempo. Cerraron un 2019 con frenos en el proceso de Albania y Macedonia, lo que conllevó a un gran desprestigio regional.

La crisis global, provocó que la Unión debiese replantear sus modos en la integración. Pudo lograr apaciguar al bloque de países que se negaban a la apertura de negociaciones variando algunos puntos de cómo se debían llevar los capítulos del proceso para poder continuar con una marcha firme en la región. Además, la declaración de Zagreb y sus consecuencias instantáneas en la política internacional de los estados balcánicos, demostraron que ya no se quedarían de brazos cruzados frente a la injerencia de otros estados extra comunitarios. Solo restará esperar como continúa el arduo proceso de integración en un complejo contexto global.

Referencias Bibliográficas

- De Miguel, B. (2019). Francia bloquea la nueva ampliación de la UE hacia los Balcanes. *El País*.
https://elpais.com/internacional/2019/10/18/actualidad/1571417454_597165.html
- Gasoducto TransAdriático se espera comience a funcionar en 2020 (2020). World Energy Trade.
<https://www.worldenergytrade.com/oil-gas/distribucion/gasoducto-transadriatico-o-se-espera-comience-a-funcionar-en-2020>.
- Iatrides, J. O. (2005). George F. Kennan and the birth of containment: the Greek test case. *World Policy Journal*, 22(3), 126-145.
- Kissinger, H. (1994). *La diplomacia* (trad. de Mónica Utrilla). Ediciones B.
- Lang, E. (April 2018). Promoting Security in the Western Balkans through Further NATO Enlargement. Transatlantic Students' Conference Addressing Diplomatic, Economic, and Migration Challenges in Southeastern Europe. James Madison University, Florence, Italy.
- Leguineche, M. (1992). *Yugoslavia Kaputt*. Ediciones B.
- Lenoir-Grand Pons, R. (2018). La región del mar báltico, escenario de tensión entre la OTAN y Rusia. Grupo de estudios en seguridad internacional.
<http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-regi%C3%B3n-del-mar-b%C3%A1ltico-escenario-de-tensi%C3%B3n-entre-la-otan-y-rusia>.
- National Democratic Institute (2010). Public Opinion Poll Bosnia and Herzegovina (BiH) August 2010 [Entrevista].
<https://www.debatesinternational.org/sites/default/files/Bosnia%20and%20Herzegovina%20Poll%20Report%20August%202010.pdf>.
- Pastor Gómez, M. L. (2019). Moscú, la tercera Roma. Un concepto histórico recurrente. *Boletín IIEE*, 14, 295-309.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7264322>.
- Sahuquillo, M. (28 de noviembre de 2017). China refuerza con nuevas inversiones su influencia en Europa del Este y los Balcanes. *El País*.
https://elpais.com/internacional/2017/11/27/actualidad/1511808985_601141.html
- Salvo, D., & De León, S. (2018). *Russia's Efforts to Destabilize Bosnia and Herzegovina*. German Marshall Fund of the United States.
<https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep18769.pdf>.

- Sekularac, I. (2020). Serbia suspends Belarus military drill, citing EU pressure. *Reuters*.
<https://www.reuters.com/article/us-serbia-military-drills-idUSKBN2602YA>.
- Stojancovic, D. (2020). Serbia surprisingly joins EU in condemnation of Belarus vote. *The San Diego Union-Tribune*.
<https://www.sandiegouniontribune.com/business/nation/story/2020-08-27/serbia-surprisingly-joins-eu-in-condemnation-of-belarus-vote>.
- Street, C. (18 de noviembre de 2019). Empresa naviera China invierte en el mayor puerto griego para convertirlo en el más grande de Europa. *The Epoch Times*.
https://es.theepochtimes.com/empresa-naviera-china-invierte-en-el-mayor-puerto-griego-para-convertirlo-en-el-mas-grande-de-europa_561180.html.
- Unión Europea, Comisión Europea (1999). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa al proceso de estabilización y asociación de los países del sudeste de Europa - Bosnia y Herzegovina, Croacia, República Federativa de Yugoslavia, Antigua República Yugoslava de Macedonia y Albania. Recuperado de
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5f715ae0-eac7-4b01-a69f-85e844e50083.0005.01/DOC_205&format=PDF.
- Unión Europea, Comisión Europea (2003). Cumbre de Salónica.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/PRES_03_163.
- Unión Europea, Consejo Europeo (2020). Declaración de Zagreb.
<https://www.consilium.europa.eu/media/43777/zagreb-declaration-es-06052020.pdf>.
- Ventouratou, A. (2019). Final Agreement for the Settlement of the Differences as Described in the United Nations Security Council Resolutions 817 (1993) and 845 (1993), the Termination of the Interim Accord of 1995, and the Establishment of a Strategic Partnership between the Parties. *International Legal Materials*, 58(5), 1084-1100.

Corrupção e Política Externa: a operação “Lava Jato” na América Latina

Corruption and Foreign Policy: “Car Wash” operation in Latin America

Giuliano Polli¹

Os desafios da América Latina em um mundo em transição.

Resumo: Este estudo aborda a problemática da corrupção nos países latino americanos a partir de uma análise mais aprofundada na operação investigativa brasileira denominada “Lava jato”. Objetiva-se demonstrar como tal operação se expandiu transmutando um empecilho doméstico em uma pauta comum da região, revelando ainda como um projeto de regionalismo estrutural que pautou a política externa brasileira foi afetado pelos escândalos de ilicitude divulgados. Como resultado, tem-se a necessidade de superação da problemática através da cooperação mútua para que se torne possível remodelar a imagem dos países sul-americanos no exterior, bem como reestruturar o projeto de integração regional através do desenvolvimento infra estrutural.

Palavras-chave: corrupção, integração, Lava Jato, política externa.

¹ Graduando em Relações Internacionais pelo Centro Universitário da Serra Gaúcha (FSG), Caxias do Sul, Brasil.
Email: rsgiuliano@gmail.com

1. Introdução

MORRIS (1991, p. 04) define corrupção como “o uso ilegítimo do poder público em benefício privado. Todo o uso ilegal ou não ético das atividades governamentais em função de interesses e benefícios pessoais ou políticos ou simplesmente o uso arbitrário do poder”. Tal problema, bem verdade, não é característica exclusiva das sociedades modernas. Entretanto, é a partir da ascensão de um sistema mundial liberal e democrático, que a pauta ganha uma repercussão mais notável.

Bem como a corrupção não é exclusiva da contemporaneidade, ela também não se restringe às características político-econômicas dos países. Desarranjo global que é, afeta, contudo, mais expressivamente as nações menos desenvolvidas, por possuírem desestabilidades políticas maiores, e mais frágeis aparatos de controle. Aparatos estes, acabam por serem forçosamente forjados, uma vez que o problema gradativamente se estende e se agrava, impulsionado ainda pela urbanização e integração exponencial das populações, que criam então constantes movimentações sociais repudiando os fatos e exigindo a tomada de ações.

No Brasil, um conhecido aparato é a operação policial instaurada no início de 2014 e denominada “lava-jato”, que inicialmente investigava denúncias de lavagem de dinheiro. Sequentes desdobramentos revelaram, no entanto, uma gigantesca rede de corrupção que envolvia desde a maior empresa estatal brasileira, a Petrobrás, até empresas privadas transnacionais que atuavam em diversos países da América Latina.

Tal artigo propõe-se a observar mais de perto o caso específico brasileiro, contextualizando em um primeiro momento como a corrupção aflora e faz raízes nas sociedades latino-americanas, se tornando uma temática quase que intransponível. Na sequência, o enfoque é sobre a estruturação da operação Lava-jato dentro do cenário brasileiro. Quem eram os envolvidos, quais as consequências políticas domésticas e quais as resoluções obtidas, são questões abordadas neste fragmento. Por fim, é apresentada a “política externa” da corrupção, sendo exibidas as conexões internacionais que orbitavam os esquemas de desvio de verbas públicas, lavagem de dinheiro, entre outros. Como conclusão, são sintetizados os impactos da operação no cenário latino-americano, abordando-se de que forma a diplomacia brasileira foi afetada pelo sismo social criado pela operação.

2. A corrupção como insuperável entrave das democracias latino-americanas

A América Latina detém uma histórica coleção de problemas e instabilidades que impedem seu pleno desenvolvimento. Dentre os fantasmas que assombram a região, a corrupção aparece como calcanhar de Aquiles das democracias. Conforme afirma FERREIRA (2019), a temática possui dimensão sincrônica e é reflexo inerente das desigualdades sociais. Ao mesmo tempo, se perpetua através de outras debilidades, que passam também pelos campos político e econômico.

Ainda segundo FERREIRA (2019), a formação histórica das instituições cunhadas no seio das colônias de exploração, em especial no caso brasileiro, permitiu o surgimento de práticas que “que implicam no uso do Estado para a resolução de questões privadas”. Os escândalos de corrupção, muitas vezes velados durante os anos

dos regimes militares nas Américas, ganharam luz a partir do final do século XX com a emergência das democracias e a ascensão de uma massa urbana, associada a um aumento volumétrico da classe média. O impeachment do ex-presidente brasileiro Fernando Collor exemplifica o primeiro ressurgimento deste vício no país na nova era democrática.

Apesar de não se tratar de uma exclusividade latino-americana, nem de uma agenda inédita, dados e fatos recentes, mostram que tal problemática encontra dificuldades na busca de resoluções definitivas nesta região. Cabe salientar que este problema é sistêmico, com eventos não isolados, geralmente estando inseridos em um fenômeno maior de comportamentos ilícitos, conforme se observa nos casos do Panamá, Guatemala e Chile. (Carter & Zamora, 2017).

Carter e Zamora (2017), observam algumas causas e padrões que interligam os fatos recentes. A fraude de licitações públicas foi a temática central no Brasil, bem como no México, em Honduras e no Panamá. A evasão de impostos foi problemática comum no Chile e na Guatemala e o financiamento ilegal de campanhas eleitorais afetou tanto os já citados Brasil e Chile como Honduras. Todas estas situações, por fim, são construções políticas, que envolvem inúmeros atores e expõem um ambiente institucional permissivo e/ou conivente.

As respostas ao problema em alguns casos foram pouco efetivas, de forma que se criaram processos jurídicos pouco rigorosos ou agendas de reformas legais apáticas. (Ávila A. et al. 2020). De qualquer forma, o que se observou como diretriz, foi um remodelamento do aparelhamento de controladoria estatal *a posteriori* dos acontecimentos. O caso “*Casa blanca*” no México, por exemplo, deu origem ao Sistema Nacional Anticorrupção (NAS) instituído em 2015 e acentuado no ano subsequente. No Chile, após os casos Penta, Soquimich e Caval, também foram adotadas diversas medidas para controle de ilegalidades.

A inicios de 2016, la adopción de cambios de gran alcance en la financiación política y en la reglamentación de los partidos (...) fueron el comienzo de una amplia agenda anticorrupción que comprendió 21 leyes y 14 medidas administrativas, que abordan desde normas de declaración de activos para funcionarios públicos hasta nuevas reglas de gobierno corporativo. (Carter & Zamora, 2017, p. 29)

No tangente à opinião pública e à imagem das Américas como foco de ilegalidades, faz-se valer o Índice de Percepção da Corrupção (*Corruption Perceptions Index*) promovido pela organização Transparência Internacional. Numa análise de 180 países, na qual o primeiro lugar representa a nação com menos percepção de corrupção, dados de 2019 mostram que o país latino-americano mais bem colocado é o Uruguai, ocupando a posição 21 no ranking. Segue-se Chile (26º), Bahamas (29º) e Barbados (30º). O Brasil ocupa apenas a 106º posição. Nas 20 últimas colocações, encontram-se ainda três países hispano falantes. São eles Venezuela, Haiti e Nicarágua.

Em relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI) de 2017, alerta-se que uma média regional omite a real situação existente na região. Enquanto Uruguai e Chile apresentam índices similares aos das economias avançadas, o desempenho do resto das

Américas é inferior, resultando em um panorama geral no qual “a América Latina e o Caribe equiparam-se a outras economias de mercado emergentes, mas estão em posição bem inferior à das economias avançadas.” (Gonçalves C. et al. 2017, p. 03).

A percepção da corrupção, assim como a existência da mesma, afirma o documento do FMI, reflete em diferentes graus “falhas na aplicação da lei, falta de transparência fiscal, entraves burocráticos, brechas e deficiências nos mecanismos contratuais de compras e investimentos públicos, assim como a fragilidade da governança nas empresas estatais.”. Como consequência, tem-se a redução da disponibilidade de bens públicos, a má alocação de verbas e a redução exponencial de investimentos privados e externos. Associados a tais fatos, é perceptível a crescente desconfiança por parte da população, resultando em uma deslegitimação dos governos e um enfraquecimento das democracias como um todo. (Gonçalves C. et al. 2017).

Por fim, estimativas do FMI, sugerem que o desenvolvimento de uma estrutura de controle sólida que otimize a abordagem da corrupção, associada a melhorias institucionais de cunho mais geral, poderia aumentar a renda per capita em cerca de US\$3.000 na América Latina a médio prazo. Posto isto, confirma-se a ideia de um desenvolvimento regional atravancado pela ilicitude e ganha força a necessidade da adoção de uma estratégia mais ampla e integrada de combate à corrupção e consequente promoção do bem-estar público.

3. A operação “lava jato”

Neste cenário de “descobrimto” da corrupção, nasceu no início de 2014 no Brasil uma investigação destinada a investigar a lavagem de dinheiro envolvendo desvios de recursos da Petrobras. A operação “Lava Jato”, que recebeu este nome em função de suas apurações iniciais que pairavam sobre o uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos, tornou-se, segundo o Ministério Público Federal (MPF) “a maior iniciativa de combate a corrupção e lavagem de dinheiro da história do Brasil”.

Nas seis primeiras fases da operação, as investigações decaíram sobre crimes no mercado cambial, com diversas ordens judiciais de prisão emitidas, incluindo para ex-diretores da Petrobrás. A partir da sétima fase da operação, denominada “*My way*”, começam a ser investigadas doações à partidos políticos feitas por empresas que possuíam coincidentemente relações contratuais com a Petrobrás. Já em junho de 2015, a operação “*Erga Omnes*” (do latim “vale para todos”) aprofunda os inquéritos de empresas contratadas, buscando por fraudes em licitações e esquemas de corrupção, emitindo ao todo, 59 ordens judiciais que colocaram foco em dois personagens fundamentais: Marcelo Odebrecht e Otávio Marques de Azevedo, respectivamente presidentes das empreiteiras Odebrecht e Andrade Gutiérrez. (KATZ, 2017, p. 74-77)

Tais desdobramentos, direcionam as buscas para um enorme esquema de cartel que controlava as licitações de obras públicas na região. Nesse esquema, funcionários de alto escalão da estatal recebiam propina das empreiteiras com atuação nacional e internacional em contratos bilionários superfaturados. Tal suborno “era distribuído por

meio de operadores financeiros do esquema, incluindo doleiros investigados na primeira etapa”. (Ministério Público Federal).

4. Financiamentos públicos e efeitos internacionais.

A operação Lava jato envolveu o nome de empresas estatais brasileiras como a Petrobrás, Eletrobrás e Transpetro; refinarias como a Abreu e Lima e Refinaria Presidente Getúlio Vargas (REPAR), além de diversas empresas de fachada e construtoras privadas. Um dos casos mais emblemáticos foi o da já citada Odebrecht, uma empresa altamente internacionalizada, com notável número de funcionários e elevada receita declarada que foi fortemente impulsionada por financiamentos estatais provenientes do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

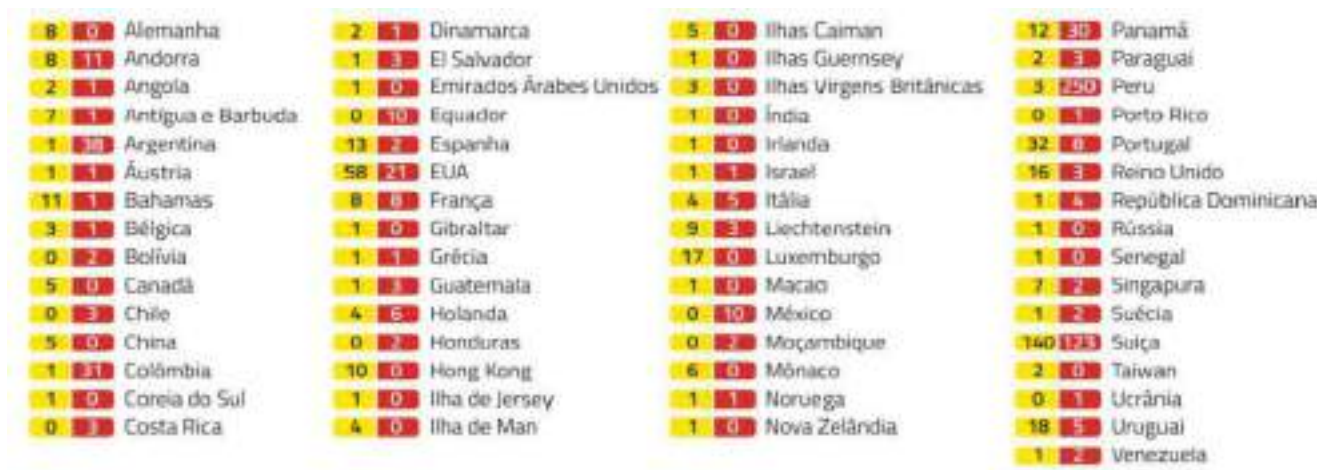
O citado programa de financiamentos, é parte integrante de uma estratégia de integração sul-americana que pautou a Política Externa Brasileira durante os mandatos do ex-presidente Lula. A iniciativa começou um pouco antes, quando no ano de 2000 se reuniram em Brasília (DF) os presidentes dos 12 países integrantes da América do Sul. Deste histórico encontro, nasceu a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA). Materialização do chamado “regionalismo estrutural” a IIRSA marcou a inserção do tema da infraestrutura na pauta de integração sul-americana, objetivando a promoção de obras que “interligasse fisicamente as principais regiões econômicas do subcontinente com o intuito de diminuir custos de transporte e circulação de mercadorias visando o aumento dos níveis de exportação intra e extrarregional” (HONÓRIO, 2017).

Este conhecimento da pauta do regionalismo estrutural permite entender o posterior financiamento de obras de infraestrutura via bilateral por meio dos financiamentos do BNDES e a subsequente frustração do projeto de integração e desenvolvimento perante aos escândalos de corrupção descobertos na Lava jato. Das empresas investigadas e com ex-funcionários sentenciados, cabe destaque a Andrade Gutierrez que recebeu sozinha do Financiamento do BNDES para Obras e Serviços de Empresas Brasileiras no Exterior US\$ 2,8 milhões entre 2002 e 2016, realizando obras em Moçambique, República Dominicana e Venezuela, a Queiroz Galvão e a OAS que receberam respectivamente US\$ 388.846.458 e US\$ 354.256.635 durante o mesmo período, além da Odebrecht, que executou obras em Angola, no Equador, Venezuela e República Dominicana acumulando um crédito de financiamento de US\$ 8.945.484.735 entre 2002 e 2016 (quase 80% do total disponibilizado pelo governo do Brasil).

Sob a égide de uma estratégia internacional brasileira, que fazia da diplomacia uma extensão política nacional, se fazia necessário o engajamento do setor privado, especialmente as grandes empreiteiras e os bancos públicos credores. Este modelo, não possuía um aparato que fosse capaz de regular a alocação dos empréstimos pelo grande público, de forma que este contexto de promoção e externalização da infraestrutura desenvolvido pela IIRSA tinha como consequência direta um benefício à grandes corporações ao passo que trazia impactos sociais e ambientais negativos para comunidades locais. (KANAI, 2016 como citado em FERREIRA, 2019).

O crescimento exponencial da Odebrecht também permitiu que a empresa se internacionaliza-se gradativamente mais. Atualmente operando em 14 países e exportando produtos e serviços para mais de 100, a empresa esteve no centro da maioria das investigações da Lava Jato, e foi através dela que se pode perceber uma rede de criminalidade que transcendia as fronteiras brasileiras. A operação Lava Jato abandonou o status investigativo de ilicitudes domésticas, passando a ser uma operação colaborativa entre diversos países que objetivava implodir um esquema fragmentado em diversas localidades, mas que se integrava e interagiu ativamente.

Segundo o MPF, o Brasil efetuou 447 pedidos de cooperação a 61 países, ao passo que 40 países solicitaram a cooperação jurídica brasileira em matéria penal através de 606 pedidos. No que tange o bloqueio de bens no exterior, já foram inibidos mais de 2,1 bilhões de reais. A maior parte destes recursos em contas bancárias na Suíça, Mônaco e Singapura.



Cooperação ativa e passiva na Lava Jato. Fonte: Assessoria jurídica da SCI/PGR. Elaboração – MPF

O Peru, país com maior número de pedidos ativos de cooperação, é também o país com mais funcionários de alto-escalão do governo envolvidos no caso. Presidente entre 2011 e 2016, Ollanta Humala foi mencionado da delação de Marcelo Odebrecht que afirmou ter repassado ao ex-presidente US\$ 3 milhões para financiar a campanha que o elegeu. (RICHTER, 2020). Também foi investigado e preso, Pedro Pablo Kuczynski, ex-presidente peruano que renunciou ao cargo em 2018 após a divulgação das acusações contra ele. Outro caso emblemático no Peru foi o suicídio do ex-presidente Alan García (chefe do governo de 1985 a 1990 e 2006 a 2011) durante uma operação policial para prendê-lo em 2019. A Odebrecht admitiu ter enviado ao Peru US\$ 29 milhões entre 2005 e 2014 em troca da obtenção de contratos. Também constaram nas delações da Odebrecht os nomes dos ex-presidentes do Panamá, Ricardo Martinelli, de El Salvador, Mauricio Funes, e da Colombia, Juan Manuel Santos. O governo Kirchner na Argentina é outro que aparece sob suspeitas. No Brasil, ainda foram presos, em função da operação, os ex-presidentes Lula e Michel Temer.

5. Considerações finais

Grande mal das democracias do século XXI, a corrupção fez raízes na América Latina, impactando diretamente o desenvolvimento econômico e principalmente social dos países da região. Tal processo, que enfraquece os sistemas políticos na medida em que o elo entre população e governo é desgastado, também contribuiu para uma deterioração da imagem externa das nações afetadas.

Como bem observa Amado Cervo (2009), um dos objetivos centrais da política externa brasileira no novo milênio foi e é a construção de uma unidade na América do Sul, concebendo a integração produtiva como fator chave para a promoção do progresso. Este propósito iniciado ainda nos anos 90 com o tratado de Assunção, ganhou forma na década seguinte através, dentre outras coisas, da cooperação no setor de infraestrutura, sendo impulsionado pelas concessões de créditos e financiamentos para a internacionalização de empresas.

Quando emerge a figura da operação Lava jato, é descoberto um enorme arranjo de ilegalidades concentrado principalmente nas empresas beneficiárias dos programas governamentais criados para fomentar o desenvolvimento e integração da região. Inegavelmente, o projeto de política externa brasileiro confeccionado *a priori* é posto em xeque. Ademais, como já mencionado acima, a legitimidade do governo brasileiro, bem como de suas empresas atuantes no exterior é negativamente afetada.

Amado Cervo e Antônio Carlos Lessa (2014) observam ainda, que a partir do governo Dilma Rousseff há um evidente declínio da diplomacia brasileira, em função das instabilidade políticas domésticas que passam a ser um problema crescente à medida que avançam as investigações da Lava Jato, e também da diminuição da capacidade econômica brasileira para a manutenção de um programa de expansão e integração da zona sul da América. Por fim, a colaboração entre os países sul-americanos é remodelada de forma que a cooperação com finalidade no progresso perde espaço para um auxílio focado na superação da problemática da corrupção. Ao Brasil, cabe sentenciar a ideia de um país modelo no combate às ilegalidades, cooperando mutuamente com seus vizinhos para a renovação de um já esfacelado projeto integracionista.

Referências Bibliográficas

Ávila, Dammert, Medina, A. L. P. (2020). *Crimen organizado y política en américa latina*. [Http://Library.Fes.de/Pdf-Files/Bueros/La-Seguridad/16104.Pdf](http://Library.Fes.de/Pdf-Files/Bueros/La-Seguridad/16104.Pdf).
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16104.pdf>

BBC News Brasil. (2019, April 17). *Alan García: Como o escândalo da Odebrecht no Peru culminou com suicídio de ex-presidente*.
<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47968498>

Carter, Zamora, M. . k. e. v. i. n. (2020, February). Más allá de los escándalos: el cambiante contexto de la corrupción en América Latina. The Dialogue.
<https://www.thedialogue.org>

Cervo, A. (2009). *A internacionalização da economia brasileira*. Fundação Alexandre Gusmão - FUNAG. <http://funag.gov.br/biblioteca/download/655-Livro-Na-Rua-20-A-Internacionalizacao-Da-Economia-Brasileira.pdf>

Cervo, Lessa, A. A. C. (2014). *O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014)*. *Rev. Bras. Polít. Int*, 57 (2) (133–151). <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf>

Entenda o caso — Caso Lava Jato. (2020). Ministério Público Federal. <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso/entenda-o-caso>

Ferreira, F. (2019, October). *Corrupção e integração regional*. Fundação Getúlio Vargas centro de pesquisa e documentação de história contemporânea do Brasil – CPDOC. https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28564/Fernanda_Ferreira_Dissertacao_CPDOC.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Honório, K. . d. o. s. . S. (2017). *IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana*. Observatório de Regionalismo. Programa de Pós Graduação Em Relações Internacionais “San Tiago Dantas.” <http://observatorio.repri.org/glossary/iniciativa-para-a-integracao-da-infraestrutura-regional-sulamericana-iirsa/>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. (2017, April). *Financiamento do BNDES para obras e serviços de empresas brasileiras no exterior*. Fernanda Lira Goes. https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30077

Katz, A. (Ed.). (2020, September). *Poder Ciudadano: corrupción y transparencia: informe 2016-2017*. Editorial Universitaria de Buenos Aires Sociedad de Economía Mixta. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=5e4b0b69-c0a2-be79-fc1e-adcf0e47e2fc&groupId=287460

Lipton, Werner, Gonçalves, D. A. C. (2017). *Corrupção na América Latina; Algumas Reflexões*. International Monetary Fund (IMF). <https://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/blog/2017/092117p.pdf>

Morris, S. D. (1991). *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*. University Alabama Press.

Cervo, Lessa, A. A. C. (2014). *O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014)*. *Rev. Bras. Polít. Int*, 57 (2)(133–151). <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf>

Marcelo Odebrecht diz que autorizou repasse de R\$ 3 milhões a Bendine. (2017, November 10). Agência Brasil. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-11/marcelo-odebrecht-diz-que-autorizou-repasse-de-r-3-milhoes-bendine>

STF autoriza acesso de ex-presidente do Peru à delação da Odebrecht. (2020, May 19). Agência Brasil. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-05/stf-autoriza-acesso-de-ex-presidente-do-peru-delacao-da-odebrecht>

Protección de datos personales

Personal data protection

Sofía Quesada¹

Gretel Zenique²

¹ Estudiante de Ciencia Política. Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: sofizep@gmail.com

² Estudiante de Relaciones Internacionales y Ciencia Política. Universidad Católica Argentina (UCA), Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: gretelmicaela@gmail.com

Resumen

Hoy en día los datos constituyen un activo más con el que cuentan las empresas y plataformas digitales. La recopilación de vastas cantidades de información de los usuarios digitales se ha convertido en una práctica habitual, y de esta manera surgieron problemas respecto de su regulación legal. A lo largo de los últimos años, se ha comprobado que entidades de los sectores público y privado han usado la información con propósitos distintos a aquellos por los que les fue confiada originalmente. Por esta razón, distintos Estados están realizando esfuerzos para reducir el impacto de esas prácticas, limitando bajo normativas legales la capacidad de usufructo de los datos personales de los usuarios por parte de entidades tanto de gestión privada como pública.

Palabras clave: datos, protección, regulación, usuarios.

Introducción

En el mundo existen diferentes declaraciones, tratados y leyes que protegen a los ciudadanos en cuanto al uso que le dan las empresas y plataformas digitales a su información personal. Estas disposiciones incluyen sanciones económicas a aquellas entidades que filtren o vendan datos personales de terceros; establecen la formación de organismos que asesoren a ciudadanos que se vieron perjudicados por el mal uso de su información privada e incluso promueven la educación sobre el uso de datos dirigida a ciudadanos, para conocimiento de las leyes y de sus propios derechos. Este informe se propone analizar de manera comparativa las diferentes disposiciones legales promulgadas para regular a las empresas y/o plataformas digitales con respecto al uso que le dan a la información privada de los ciudadanos. Se dispone a examinar las reglamentaciones y leyes sancionadas dentro de la Unión Europea; Estados Unidos y Argentina.

Unión Europea

Con respecto a la Unión Europea cabe destacar el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR), el cual se promulgó en abril de 2016 y entró en vigencia el 25 de mayo del 2018.³ Este reglamento implica lo siguiente:

Se trata de un riguroso marco legal que establece lineamientos en términos de protección de datos para empresas y gobiernos, así como elevadas multas para quienes no cumplan con ellos. Estas pueden llegar hasta los 20 millones de euros o el 4% de las ganancias anuales de la compañía a nivel global, y han alcanzado a gigantes como Google, Facebook o British Airways⁴.

Este marco normativo se adjudica a todos los datos personales existentes, definidos como cualquier dato que por sí mismo o combinado con otros pueda utilizarse para identificar a un usuario.⁵ Dicha ley regula la protección de datos sensibles e impide su entrega, aunque se diera el caso en que los usuarios hayan dado su consentimiento, protegiéndolos de sí mismos.⁶

El GDPR pretende funcionar como una legislación integral de privacidad y protección de datos para los países que forman parte de la Unión Europea, aunque cada país debe supervisar el cumplimiento de la norma y promulgar sus correspondientes regulaciones para garantizar su cumplimiento en su territorio nacional.⁷ El organismo europeo encargado de monitorear el debido cumplimiento de la legislación sobre protección de datos es el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD), el cual supervisa el cumplimiento de las normas de esta índole en las instituciones europeas además de investigar las denuncias. Por otro lado, la UE cuenta con el Consejo Europeo de Protección de Datos (CEPD), el cual tiene personalidad

³Bio, D. (2019). Expertos en protección de datos piden modificar la ley: "Corremos el riesgo de ser manipulados por empresas o gobiernos". Buenos Aires, Argentina.: Infobae. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2019/09/21/expertos-en-proteccion-de-datos-piden-modificar-la-ley-corremos-el-riesgo-de-ser-manipulados-por-empresas-o-gobiernos/>

⁴ Ídem.

⁵ Stranieri, S. (2019). Leyes Globales De Privacidad De Datos: USA, UE, China Y Más. Defrag This. Recuperado de: <https://blog.ipswitch.com/es/leyes-globales-de-privacidad-de-datos-usa-ue-china-y-m%C3%A1s>

⁶ Bio, D. (2019).

⁷Stranieri, S. (2019).

jurídica y secretaría propia, además de tener rango de organismo de la UE. El CEPD tiene competencia en litigios entre las autoridades nacionales de supervisión, además de tener competencias para asesorar y orientar sobre las normativas de protección de datos vigentes. A nivel nacional existen las Autoridades de Protección de Datos (APD), las cuales funcionan de manera independiente y son de carácter público. Cada país miembro designa a su representante.⁸ El GDPR no sólo favorece a los ciudadanos al fortalecer sus derechos fundamentales, sino que también beneficia a las empresas al simplificar las normas que se les aplican en el mercado único digital, introduciendo una norma única para todo el continente europeo.⁹

Según Estelle Massé, analista de políticas globales de Access Now, una ONG dedicada a defender la protección de los derechos digitales de los usuarios alrededor del mundo, se observan efectos positivos en la práctica:

En el último año hubo un aumento del 60% al 70% en el número de quejas efectuadas por ciudadanos. Esto demuestra que la ciudadanía comprendió sus derechos y están haciendo un mejor uso de ellos, lo que llevará a cambios en las prácticas, dado que la ley está haciendo efecto.¹⁰

Esta situación no sólo deja en claro que la privacidad de los datos de los usuarios es vulnerada de manera cotidiana, sino que no es un tema menor para la ciudadanía europea que aumentó en alrededor un 70% la cantidad de las quejas presentadas. Cabe resaltar también que el hecho de poseer una ley común que abarque a un gran conjunto de países implica, para cada entidad pública o privada, un consenso respecto a lo que está permitido y lo que no a la hora de administrar datos personales de usuarios. El GDPR constituye un marco legal ejemplar a nivel mundial a la hora de establecer límites a las compañías en cuanto al manejo de información personal, impidiendo que se cometan abusos o manipulaciones de dichos datos que no fueron la razón por la cual esa información fue otorgada.

De esta manera, se puede afirmar que los países miembros de la Unión Europea bajo el marco normativo del GDPR implementan un modelo de regulación pública en el marco del mercado privado abierto, lo cual implica la búsqueda por parte de los Estados de integrar un sistema mixto de propiedad pública y privada con regulaciones

⁸ La protección de datos en la UE. Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu_es

⁹ La protección de datos en la UE. Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu_es

¹⁰ Bio, Demian. (2019).

que garanticen los derechos colectivos, individuales y nacionales de los usuarios¹¹. Este modelo oficia como un nivel de regulación intermedio entre el modelo de autorregulación/privatismo y el de control estatal, ya que no implica una intervención total del Estado en las empresas que gestionan información privada, pero establece límites y criterios a la hora de manejar dichos datos con responsabilidad.

Estados Unidos

Este país constituye un caso particular ya que es la única potencia en carecer de un conjunto unificado de leyes nacionales de privacidad de datos. Estados Unidos posee una sola disposición legal en esta temática: la Ley de Privacidad del Consumidor de California (CPA), la cual sólo tiene injerencia en el estado de California y está inspirada en el GDPR de la Unión Europea.¹² Esta normativa entró en vigencia en enero de 2020 y estipula que si una empresa vende o compra datos de al menos 50.000 residentes de California en un año; o si sus ingresos superan los 25 millones de dólares o si la mitad de sus ingresos provienen de la venta de datos personales de sus clientes, la empresa deberá manifestar qué categorías de datos está recopilando y qué está haciendo con los datos de sus clientes.¹³ El CPA hace responsables a las compañías del manejo apropiado de información personal y exige que los usuarios entiendan el uso que se hace de esos datos, y si éstos se ven de alguna forma vulnerados.¹⁴

Esta ley es la primera de Estados Unidos que otorga a los consumidores control sobre el uso que las empresas privadas hacen de sus datos personales, otorgándoles a los clientes la posibilidad de solicitar a la empresa que prohíba el envío de sus datos personales a terceros, o que eliminen dichos datos del sitio. Esta reglamentación establece multas de hasta u\$s7.500 a aquellos que no la cumplan, y corresponde al Fiscal General la facultad de establecer reglas y procedimientos sobre cómo procesar y

¹¹ Recalde, A; Contissa, L. (2020) La regulación de Internet en la Argentina. *NCN*. Recuperado de <https://www.ncn.com.ar/la-regulacion-de-internet-en-la-argentina/>

¹² Stranier, Sherwood. (2019).

¹³ Renter Molins, Albert. (2020). La primera ley de privacidad en línea de EE.UU. entra en vigor en California. Barcelona, España.: La Vanguardia. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/vida/20200105/472713380363/california-estados-unidos-privacidad-consumidor-e-commerce-comercio-electronico.html>

¹⁴ Stranier, Sherwood. (2019).

cumplir con las solicitudes verificables de los consumidores de información personal específica, con el objetivo de abordar los obstáculos a la implementación y las preocupaciones de privacidad.¹⁵

Además de la Ley de privacidad del Consumidor de California, Estados Unidos consensuó un grupo mínimo de estándares de privacidad dentro de los parámetros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el cual está formado por 21 países. Este grupo de estándares hizo posible la enunciación de las Reglas de Privacidad Transfronterizas (CBPR), las cuales se establecieron con el objetivo de conceder un piso común con respecto a las leyes de privacidad para los países que forman parte de APEC. Las reglas de privacidad de datos que establecen las CBPR tienen aplicación en cualquier organización privada o pública que gestione información personal y está orientada a suministrar un piso mínimo de protección para los países miembros de APEC. Cada Estado miembro tiene la responsabilidad de construir sobre ese marco legal para sus mercados particulares.¹⁶

Debido a que Estados Unidos carece de un marco legal a nivel nacional que regule el comportamiento de las corporaciones con respecto al uso que hacen de la información personal de los usuarios, es posible definir al modelo estadounidense como de autorregulación y privatismo, ya que salvo en el estado de California el resto del territorio nacional otorga libertad de acción a las empresas en esta temática. Este modelo promueve la no regulación gubernamental con respecto al uso de datos privados por parte de las empresas, dando lugar a situaciones de manipulación de la información personal de los usuarios¹⁷.

Argentina

Este país dispone de un marco normativo referido a la protección de datos personales formado por el artículo 43 de la Constitución Nacional, el cual dispone:

Toda persona podrá interponer acción expedita y rápida de amparo para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de

¹⁵ Renter Molins, A. (2020).

¹⁶ Stranieri, S. (2019).

¹⁷ Recalde, A; Contissa, L. (2020) La regulación de Internet en la Argentina. *NCN*. Recuperado de <https://www.ncn.com.ar/la-regulacion-de-internet-en-la-argentina/>

falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística.¹⁸

Por otro lado, Argentina posee también la Ley de Protección de los Datos Personales (Ley N.º 25.326), sancionada el 4 de octubre del año 2000. Existe a su vez el Decreto 1558/2001 de reglamentación de la ley de protección de datos personales y la Resolución 47/2018 de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), sobre medidas de seguridad recomendadas para el tratamiento y conservación de los datos personales en medios informatizados y no informatizados.

En el año 2018 el Poder Ejecutivo Nacional presentó un proyecto de ley a fin de reemplazar la Ley de Protección de Datos Personales.¹⁹ Dicho proyecto respeta la mayor parte de la iniciativa del GDPR, en efecto, uno de sus principales objetivos es utilizar una cantidad de regulaciones que le permita a Argentina ser considerado “país adecuado” por la Unión Europea. El proyecto no fue aprobado aún, y en dicho país corresponde a un funcionario del Poder Ejecutivo el control de los datos personales por parte del Estado, gozando de un escaso margen de autonomía.²⁰

Ya en el año 2016 la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), expresó la necesidad de reformar la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales del año 2000.²¹ Debido a que seguir con la ley vigente implica riesgos respecto al proceso electoral y el acceso a bases de datos e información con fines de gestión por parte de los gobiernos, se procedió a redactar un anteproyecto de reforma de ley que tiene dos versiones, siendo la última de éstas del año 2017.²² Los principales cambios que plantea el anteproyecto de reforma de Ley de Datos Personales son:

La adición de delegados, quienes estarán a cargo de comunicar los incidentes con respecto a la seguridad de los datos.²³ A su vez, el anteproyecto incorpora un consentimiento mixto, informado y expreso por parte del usuario titular de los datos, quien debe conocer qué se hace con su información personal. Según Johanna Faliero, abogada en Derecho Empresarial y Privado, especialista en Derecho Informático, “nuestra redacción del anteproyecto recepta un sistema de consentimiento; porque admite tanto el consentimiento expreso como tácito”. El consentimiento tácito implica dar por sentado que cuando un usuario utiliza Internet acepta muchas de las

¹⁸ Constitución de la Nación Argentina, 1994, Artículo 43.

¹⁹ Giay P, Fernández y Peruzzotti. (2018) Proyecto de Ley de Protección de Datos Personales. Buenos Aires, Argentina.: Marval, O'Farrell y Mairal. Recuperado de: <https://www.marval.com/publicacion/proyecto-de-ley-de-proteccion-de-datos-%20%20%20%20%20%20%20pe rsonales-13237>

²⁰ Bio, D. (2019).

²¹ Schulkin, J. (2018).

²² Bio, D. (2019).

²³ Schulkin, J. (2018).

condiciones y términos de uso.²⁴ No hay Derecho al Olvido en el anteproyecto de reforma de la ley de Datos Personales, en sintonía con el GDPR. Éste consiente que un usuario exija la eliminación de sus datos personales. De todas maneras, la ley vigente contempla excepciones en las cuales en usuario es capaz de requerir la eliminación de datos inexactos o erróneos.²⁵ También se establecen modificaciones en lo que respecta a la transferencia internacional de datos, ya que por medio de la ley vigente y ante el consentimiento del titular de los datos, es posible la transferencia internacional de dicha información privada, sin importar si el país destinatario cumple o no con un marco normativo seguro de protección de datos.

La transferencia internacional de datos planteada en el anteproyecto apunta a no enviar los datos personales a un país que no tenga la protección adecuada como la Argentina. Con respecto a los datos alojados en servidores extranjeros, Alejandro Anderlic, Director de Legales y Asuntos Corporativos de Microsoft explica que:

Si los datos se transfieren a una jurisdicción que la ley argentina hoy considera que no brinda adecuada protección -como es el caso de Estados Unidos-, quien transfiere los datos debe firmar con el proveedor extranjero un acuerdo de transferencia internacional de datos (Data Transfer Agreement o DTA por sus siglas en inglés).²⁶

Se incorporan, además, una serie de definiciones nuevas como, por ejemplo, datos biométricos y genéticos.²⁷ También se tiene en cuenta el organismo estatal que se encargaría de monitorear su cumplimiento, el cual sería la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) ya que dicha entidad es responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública e impulsa medidas de transparencia y la protección de información personal. Es por esto que la AAIP sería la responsable de gestionar las quejas y de orientar a la ciudadanía ante cualquier hecho que implique una violación a la privacidad de sus datos.²⁸

Sin embargo, a pesar de los cambios que se describieron anteriormente, el proyecto presenta una serie de falencias, entre ellas la habilitación al Estado Nacional respecto al tratamiento de datos o para “protección de la defensa de la Nación, del

²⁴ Schulkin, J. (2018)

²⁵ Schulkin, J. (2018)

²⁶ Ídem.

²⁷ Ídem.

²⁸ Ídem.

orden y la seguridad públicos, o de la protección de los derechos e intereses de terceros”. Esta situación implica que le correspondería al Estado determinar cuándo se respetan los criterios para utilizar los datos con un fin diferente del original.²⁹

También, existe la necesidad de establecer sanciones más duras y disuasivas que las previstas en el proyecto, con el objetivo de que las grandes empresas realmente cumplan con la ley. Este aspecto es un contraste respecto a la ley europea.³⁰ A su vez, se vuelve imprescindible contar con autoridades de control realmente autónomas e independientes del Poder Ejecutivo. Este aspecto tampoco prevé impulsarlo el nuevo proyecto de reforma de ley de Protección de Datos Personales.³¹ Otra de las falencias del proyecto es que solamente sea necesario notificar a los usuarios las vulneraciones de datos siempre y cuando sea probable que implique riesgos altos a sus derechos, situación que otorga amplio margen de acción a las empresas, debido a que ellas serán las que evaluarán ese peligro.³² Otra falencia del anteproyecto es que incluye la habilitación del consentimiento tácito, la cual puede darse bajo la aceptación de términos de uso, cuando en realidad el consentimiento debería ser informado.³³ Por último, este proyecto da lugar a que las empresas que tienen sus casas matrices en otros países trafiquen los datos de subsidiarias, situación que beneficia a las empresas de gestión de datos más poderosas del mundo, tales como Facebook; Instagram y Google. Este aspecto vulnera todo tipo de protección nacional que podemos llevar a cabo de la información personal.³⁴

Ante lo elaborado anteriormente se puede afirmar que Argentina, a pesar de que la temática de protección de datos personales tiene rango constitucional, carece de un marco normativo nacional que regule esta problemática que esté a la altura de las circunstancias, ya que la última legislación aprobada es del año 2000. La ley N° 25.326 ha quedado completamente desactualizada ante el constante avance de la tecnología y ante el crecimiento de compañías como Facebook; Google; Instagram y otras plataformas y redes sociales que formaron parte de escándalos mundiales que implicaron la venta de datos personales de los usuarios a terceros. Situaciones de este tipo dieron lugar a la manipulación de la opinión pública y de procesos electorales en todo el mundo, siendo esta la razón por la cual se vuelve imprescindible la elaboración de marcos normativos que regulen y limiten el uso de datos personales por parte de las grandes empresas. Por estos motivos, se puede afirmar que en Argentina Internet funciona de acuerdo a los modelos de autorregulación y regulación pública en el marco del mercado privado abierto, aunque pertenece mayormente al primer modelo ya que la infraestructura pertenece a empresas privadas y el software utilizado es norteamericano, al igual que las principales plataformas. Es por esto que Argentina está en riesgo constante de manipulación tanto de contenidos como de los datos de los usuarios, ya que carece de regulaciones y marcos normativos que limiten eficazmente

²⁹ Bio, D. (2019).

³⁰ Bio, D. (2019).

³¹ Ídem.

³² Ídem.

³³ Schulkin, J. (2018).

³⁴ Ídem.

el comportamiento de las empresas, además de que los proveedores de servicios de conectividad interfieren en lo que circula en Internet y no responden a los intereses nacionales³⁵.

Conclusiones

En los tiempos digitales que corren, la información es el commodity más importante. La mayor parte de los países del mundo carece de legislaciones que regulen el manejo de datos personales, por lo tanto, existe un campo abierto a la hora de abordar esta temática. No obstante, el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR), impulsado por la Unión Europea funciona como sustento legal y los países lo utilizan como base de su marco normativo con respecto a la protección de datos personales. Como se desarrolló en el presente trabajo, las diferentes disposiciones legales promulgadas para regular a las empresas y/o plataformas digitales con respecto al uso que le dan a la información privada de los ciudadanos, especialmente en Argentina, han quedado desactualizadas. Por lo que es sustancial volver a poner en marcha el proyecto de ley que modifica la legislación vigente y que perdió estado legislativo en febrero del corriente año, haciendo hincapié en las falencias que se han mencionado anteriormente. Es, a su vez, fundamental que los marcos normativos que surjan estén acompañados por políticas públicas, las cuales van a ser imprescindibles para la debida aplicación de una ley de estas características. Es de vital importancia para las democracias contemporáneas que las empresas que hacen uso de datos personales de los usuarios estén reguladas por medio de marcos normativos de alcance nacional, poniendo a los intereses del país por encima de las ambiciones económicas de un puñado de empresas que, en el estado actual de las cosas, son capaces de alterar negativamente el futuro del país si es que implica un aumento de sus ganancias.

³⁵ Recalde, A; Contissa, L. (2020) La regulación de Internet en la Argentina. *NCN*. Recuperado de <https://www.ncn.com.ar/la-regulacion-de-internet-en-la-argentina/>

Referencias bibliográficas

Bio, D. (2019). Expertos en protección de datos piden modificar la ley: "Corremos el riesgo de ser manipulados por empresas o gobiernos". *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2019/09/21/expertos-en-proteccion-de-datos-piden-modificar-la-ley-corremos-el-riesgo-de-ser-manipulados-por-empresas-o-gobiernos/>

Giay P, Fernández y Peruzzotti. (2018) Proyecto de Ley de Protección de Datos Personales. Buenos Aires, Argentina. Marval, O'Farrell y Mairal. Recuperado de: <https://www.marval.com/publicacion/proyecto-de-ley-de-proteccion-de-datos-%20%20%20%20%20%20personales-13237>

“La protección de datos en la UE”. Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu_es

Recalde, A; Contissa, L. (2020) La regulación de Internet en la Argentina. *NCN*. Recuperado de: <https://www.ncn.com.ar/la-regulacion-de-internet-en-la-argentina/>

Renter Molins, A. (2020). La primera ley de privacidad en línea de EE.UU. entra en vigor en California. Barcelona, España. *La Vanguardia*. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/vida/20200105/472713380363/california-estados-unidos-privacidad-consumidor-e-commerce-comercio-electronico.html>

Schulkin, J. (2018). En la era de la big data, cuáles son los 5 cambios que buscan modernizar la Ley de Protección de Datos Personales. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/tecno/2018/06/23/en-la-era-de-la-big-data-cuales-son-los-5-cambios-que-buscan-modernizar-la-ley-de-proteccion-de-datos-personales/>

Stranieri, S. (2019). Leyes Globales De Privacidad De Datos: USA, UE, China Y Más. *Defrag This*. Recuperado de: <https://blog.ipswitch.com/es/leyes-globales-de-privacidad-de-datos-usa-ue-china-y-m%C3%A1s>



TWITTER COMO HERRAMIENTA POLÍTICA

Twitter as a Political Tool



Tabatha Barrera Carlini y Rodrigo Palomino. ¹

Tecnología y geopolítica: Fake News, Big Data y Ciberpolítica.

7 DE OCTUBRE DE 2020

IV CONFERENCIA MUNDIAL DE RELACIONES INTERNACIONALES

Tabinty@gmail.com y Palominorodrigo9@gmail.com

¹ Tabatha Barrera Carlini: Estudiante de segundo año de Relaciones Internacionales en la Universidad Abierta Interamericana (UAI). Castelar, Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: tabatha.barreracarlini@alumnos.uai.edu.ar // tabinty@gmail.com

Rodrigo Palomino: Estudiante de segundo año de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). San Martín, Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: palominorodrigo9@gmail.com

Objetivos del Trabajo:

- I. Analizar el poder de twitter en la política a nivel nacional de diversos países y a su vez, a nivel internacional en el sistema internacional.
- II. Estudiar el ejercicio de poder que lleva a cabo el actual presidente de los Estados Unidos bajo las teorías de dominación de Josefina Regnasco y el análisis discursivo de George Lakoff en Twitter.
- III. Examinar la movilización de revoluciones y marchas en diferentes países alrededor del mundo. Específicamente en Argentina, Francia, Estados Unidos y el caso de la Primavera Árabe.
- IV. Concluir la función de twitter dentro del ámbito internacional y nacional de los países.

Hipótesis:

Twitter como el quinto poder de la política a nivel nacional e internacional.

Resumen del Trabajo:

En este ensayo, buscaremos analizar el poder de la red social Twitter dentro de la política a nivel nacional e internacional. Para ello utilizaremos a actores del sistema internacional como lo es Donald Trump analizando su ejercicio de poder en base a la teoría de la triada de poder de Josefina Renasgo y el analista discursivo George Lakoff. A su vez, examinaremos movimientos revolucionarios y convocatorias masivas de protesta en diferentes escenarios internacionales y diversos países. Particularmente investigaremos sobre las marchas actuales convocadas mediante Twitter en protesta al gobierno y las medidas del gobierno de este año en la Argentina. Por otro lado, tomaremos el reconocido caso de la Primavera Árabe en la cual varios países fueron convocados a revoluciones contra el gobierno mediante redes sociales como Twitter. También estudiaremos las marchas convocadas por el movimiento Black Lives Matter en Estados Unidos, así como las protestas contra el presidente francés Emanuel Macron por los “Chalecos Amarillos”. Estas y muchas cosas más nos hacen posicionarnos a las redes sociales, específicamente Twitter, como el quinto poder de la política.

Palabras clave: Ejercicio de Poder, Twitter, Quinto Poder, Primavera Árabe, Revoluciones.

Abstract:

In this essay, we will analyse the power of the social network, Twitter, in politics on the national and international level. For that, we will use actors of the international system such as Donald Trump, analysing his use of power his use of power according to the Power Triade theory presented by Josefina Renasgo and the discursive analyst George Lakoff. We will examine revolutionary movements and massive convocations of protests in different international scenes and various countries. We are particularly interested in current protests against government in Argentina, which were arranged via Twitter. On the other hand, we will use the well-known case of the Arab Spring in which many countries organized

rebellions against the government through social networks, as Twitter. We will study the case of the Black Lives Matter Movement in the United States of America, as well as the “Yellow Vests” against the French President Emanuel Macron. This and many more matters makes us position the Social Networks, specifically Twitter, as the Fifth Power in politics.

Key words: Use of Power, Twitter, Fifth Power, Arab Spring, Revolutions.

Índice:

| | |
|---|----|
| Introducción | 3 |
| Trump, un líder característico por su ejercicio de poder en base a Twitter | 4 |
| La Triada de Poder | 4 |
| Poder a través del conocimiento | 4 |
| El Análisis Discursivo: | 6 |
| Enmarcación Preventiva: | 7 |
| Desviación: | 7 |
| Ataques a los Mensajeros: | 7 |
| Globo Sonda | 9 |
| Marchas organizadas en base a Twitter | 9 |
| Conclusión | 12 |
| Bibliografía: | 13 |

Introducción

Debemos tomar en cuenta que las redes sociales se han introducido en las rutinas productivas del ser humano creando un proceso de construcción del relato informativo, se han convertido en un portavoz para la difusión de contenido y la interacción con el público, donde a la hora de informar despiertan una gran controversia, como en el caso de Twitter donde la información tiene una gran inmediatez y llega al público de una manera única. En este sentido, las personas monitorean constantemente los medios sociales filtrando y difundiendo información desde distintos puntos de vista. A su vez, usaremos el término de “Quinto Poder” para definir a las redes sociales, esto se debe a que se desafía al poder político y creemos firmemente que le está sacando protagonismo al designado “cuarto poder”, los medios de comunicación. Por este nuevo poder político, analizaremos dos cuestiones que son cruciales el día de hoy para la política. Por un lado, tomaremos el accionar de los presidentes en ella, específicamente Donald Trump y su uso de este elemento como ejercicio de poder. Por el otro, analizaremos las convocatorias a Marchas y Movilizaciones por medio de esta Red Social y YouTube. Cuando nos referimos a convocatorias realizadas por redes, nos referimos a aquellas que si bien tuvieron participación de organizaciones sociales, sindicatos, partidos políticos y diferentes agrupaciones sociales; la convocatoria y movilización fue espontánea y llevada a cabo por la sociedad civil más allá de la afiliación a un grupo específico.

Trump, un líder característico por su ejercicio de poder en base a Twitter

No se puede negar que Donald Trump usa la red social, Twitter, para su beneficio transformando la comunicación política y concibiendo que los interlocutores lo perciban como alguien más próximo, algunos podrían inclusive afirmar que, sin este, no habría sido posible su llegada a la política y a un puesto tan importante. Trump conquistó Twitter de la forma que ningún presidente ha conseguido hasta ahora. Lo utiliza para redefinir sus políticas y como una herramienta para liderar el poder y así hacer propaganda política, genera distracciones y ataques; para analizar esta cuestión seleccionaremos una cierta cantidad de Tweets y a partir de estos veremos los cambios que se produjeron en la comunicación política, las relaciones y el rol de poder de las redes sociales de hoy en día. Para ello utilizaremos autores y politólogos reconocidos con los cuales relacionaremos lo teórico y lo práctico. A partir de esto pondremos en práctica las teorías antiguas y las llevaremos al presente relacionándolas con las redes y la implicancia de la política en ellas.

La Triada de Poder

Como buen líder manipulador del poder y en continua búsqueda de mejorarse a sí mismo y lo que hace, Trump busca rodearse de personas que tengan un talento en particular, los invita a potenciarlo con el fin de lograr que lo ayude a formar bases sólidas en todo lo que se propone hacer. Es una persona desafiante y carismática, inteligente por demás y alguien que no cree en los límites. Todas estas cualidades y muchas más, que posee el presidente de los Estados Unidos, es lo que lo hace ser como es y lo que hace que logre todo lo que se propone sin importar que sea. Al tener en cuenta todo esto, es fácil saber que este líder hará y usará todo lo que tenga en su dominio para lograr su cometido, esto podría ser por medio de dinero, de violencia o por medio del conocimiento, como afirmará Renasgo al llamarlos “la Triada del Poder”. Si bien la autora plantea una triada, nosotras solamente ampliaremos el poder a través del conocimiento ya que ese es el que más desarrolla Donald Trump, y el que más caracteriza su dominio.

Poder a través del conocimiento

Como hemos mencionado anteriormente, Trump hace uso del quinto poder para crear la ilusión de que contiene la verdad absoluta, a su vez, eso no termina de ser una fábula ya que, como vimos anteriormente, hay un índice que comprueba la veracidad de esta información.

¿Cómo funciona este índice? Está basado en la respuesta que tiene, especialmente el mercado de deuda, al aumento de los mensajes (tweets) con palabras clave como "China", "billón", "productos", "dólares", "tarifas" y "comercio", que el banco de inversión ha identificado como "palabras que mueven mercado".

Según Regnasco, el poder más efectivo es el conocimiento como forma de control social, donde las personas se someten a este por su propia voluntad, logrando así aparecer de forma invisible. En la actualidad circulan cantidades exorbitantes por las redes informáticas, dando lugar a nuevos instrumentos de persuasión y de control social. De modo que cuando se inspecciona un problema o una política, ya ha sido descrito en términos cuantificados, resumidos y preformateados por los sistemas informáticos. La información está expuesta a una manipulación tan sutil e invisible que, en comparación, las políticas normales de manipulación (fraudes, espionajes, etc.) parecen groseras. Teniendo en cuenta el escrito de esta autora llamado "Para Comprender La Política Del Mundo Actual" podemos analizar que Trump busca ejercer el poder y el control del conocimiento a través de Twitter buscando demostrar una verdad absoluta ya que, en el escenario global en el cual nos hallamos, evoluciona el poder hacia el acceso a través de los nuevos instrumentos de persuasión y de control social; pretende mantener el statu quo en el panorama internacional llevando a choque ciertas cuestiones que lo hagan ver como el presidente que logro que "América se vuelva grande nuevamente", como se puede leer en el siguiente tweet.



El verdadero poder, según Regnasco está en las "metatáticas".

¿Qué son las metatáticas? Según Regnasco, la superabundancia de datos e información, cuando no se aclaran los criterios que se utilizan para su manipulación, es una estrategia de control social que se utiliza de forma deliberada y a menudo experta. En efecto, cuando existen fuentes competidoras, como ocurre frecuentemente en nuestra sociedad, la estrategia no es censurar, sino oponer un dato a otro, un número a otro, una investigación a otra. La descarga de estadísticas entorpece la atención. La elección de determinados criterios puede sesgar fuertemente las decisiones a tomar sobre cualquier problema, y aun modificar su diagnóstico. Es decir, que se basa en los modelos teóricos, por eso es que, cuando se analiza una política, se ha resumido y reformateado. Entonces la información, expuesta a la manipulación, ha sido modificada a simple vista de manera sutil e invisible.

¿A qué vamos con esto? Citando a la autora: "El conocimiento político llega a la persona que ha de tomar decisiones después de haber pasado por un laberinto de espejos deformantes". Es decir, a medida que la información va pasando por las distintas personas esta se moldea y se interpreta a gusto, no queda fija e inmóvil sino se distorsiona por la propia subjetividad que ata a las personas. Teniendo en cuenta esto se puede afirmar que el objetivo final de los tweets de Trump, es tanto, alterar la información hasta lograr confundir al lector,

y, a su vez, tratar de imponer su veracidad por sobre la del otro, en este caso el cuarto poder, los medios de comunicación.

Teniendo esto en cuenta se podría decir que Trump al inculpar continuamente al cuarto poder de calumnia está logrando afectar al público y su forma de ver las cosas. Genera polarización y contra ataques en los destinatarios. Además, él trata de responder con la mayor rapidez posible, donde la primera impresión que recibamos sea suya, ya que en base a eso, vamos a juzgar lo primero que veamos y a partir de estas moldearemos las siguientes opiniones que tendremos al respecto, es decir, Trump tiene en claro que las palabras iniciales que él diga van a generar una imagen a través de la cual el resto de la información es filtrada, logrando así una continua lucha por el control del conocimiento entre el cuarto poder, el quinto poder y él. Una lucha en la cual él se profesa como el claro vencedor, siendo siempre el primero, promoviendo su “honestidad” por sobre la de los otros y continuamente teniendo una respuesta que embelesara al público logrando así manipular y lograr todos sus cometidos, saliendo fuertemente victorioso y sin una duda de quién es el que verdaderamente lidera el poder por sobre todo el resto, siendo único en su forma de llevarlo a cabo. Esto se puede ver claramente en el siguiente tweet cuando dice; “China y Estados Unidos están trabajando para seleccionar un nuevo sitio en donde se firmará la parte uno del acuerdo de comercio, alrededor del 60% del acuerdo total, después de que el APEC en Chile fue cancelado debido a circunstancias no relacionadas. La nueva localización va a ser anunciada próximamente. El presidente Xi y El presidente Trump firmarán.”



El Análisis Discursivo:

Decidimos llevar a cabo un análisis discursivo más completo sobre los enunciados de Trump, para ellos utilizaremos la teoría de George Lakoff. Este último es un profesor emérito de la Universidad de Berkeley, ejemplifica el uso estratégico de comunicación que hace Trump con sus tuits. Los cataloga en cuatro categorías. En primer lugar, enmarcado preventivo. Lakoff describirá al enmarcado preventivo cuando es el primero en introducir una idea. En segundo lugar, ubicara a la distracción de la atención. Genera distracción de temas reales.

En tercer lugar, el uso de la desviación de la atención. Ataca al mensajero. Por último, postulara a los globos sonda: prueba temas para ver cómo responde la opinión pública. Teniendo en cuenta estas cuatro formas de relatar los sucesos, analizaremos en profundidad cada una de ellas, utilizando tweets de Donald Trump como ejemplo.

Enmarcación Preventiva:

Enmarcar el relato. Esta táctica consiste en imponer tu visión de los hechos antes que el enemigo lo haga. En este caso el enemigo es la investigación y a pesar de que los hechos parecen graves, no hay nada probado todavía. Eso le da ventaja a Trump por sobre el resto.



En este tweet se lee como Trump afirma saber que Isis tiene un nuevo líder, a su vez que sabe quién es. Esto causa que la gente lo vea como un ser super poderoso que se encuentra en poder del conocimiento total de las cosas, conocimiento que la mayoría no tiene y no tendrán nunca. Al ser el primero en anunciar que lo sabe, no hace falta que diga realmente quien es, ya que nadie dudara que él ya lo sabía cuándo salga a la luz, a la vez que podemos afirmar que él se ocupara de decir que ya lo sabía, si es que no saca la información a la luz él.

Desviación:

Desviar la atención. Trump es experto en esta técnica: sus exageraciones y su retórica suelen atraer la atención de los medios, que se enzarzan en discutir sobre la forma del discurso y no sobre las ideas de fondo.



“Felicitaciones al Washington Nationals por una gran temporada y por una increíble serie mundial. ¡El juego siete fue increíble!” con esas simples palabras logra hacer que la atención de la gente se fije en el deporte y no en los conflictos mundiales o en su forma de tomar decisiones que involucran a su nación y a sus ciudadanos.

Ataques a los Mensajeros:

Atacar al mensajero. Trump lleva haciéndolo desde su campaña electoral, donde atacó sin descanso a la prensa que no le apoyó clasificándola como “Fake news”. Esto le permite desprestigiar toda la información que se publica que sea contraria a sus intereses. Pero sus ataques no terminan en los medios: Trump desprestigia a cualquier oponente político que le critique o que se haga eco de la investigación del *impeachment*. Estos ataques y burlas encuentran en las redes sociales la herramienta perfecta para amplificar su alcance, generan miles de comentarios, retuits y me gustas. Esto indica a la plataforma que es un contenido interesante y por ello el algoritmo lo muestra a más gente.

Trump tuiteó su primer ataque como presidente en su tercer día en el cargo. “¡Vi las protestas de ayer, pero fue bajo la impresión de que ya tuvimos unas elecciones! ¿Porque estas personas no votaron? Las celebridades hirieron gravemente la causa.”



“Sin importar los miles de horas desperdiciadas y los muchos millones de dólares gastados, los demócratas no lograron llegar a una colusión con Rusia- así que ahora que se están moviendo a hacer acusaciones falsas y fabricaron historias de mujeres que yo no conozco, ni tampoco conocí, ¡NOTICIAS FALSAS!”

Los objetivos más frecuentes de la ira de Trump son los demócratas, las organizaciones de noticias y las investigaciones, específicamente las investigaciones de Rusia y la destitución.



“Los Medios de noticias falsas está trabajando arduamente para que la información sobre la identidad del llamador de silbato, lo cual puede ser muy malo para ellos y sus amigos demócratas, nunca llegaran al público.”

Globo Sonda

Trump muestra constantemente en sus redes encuestas favorables, medios que le apoyan y que critican al oponente y hasta retuits de usuarios anónimos que le defienden. Esto genera la impresión de que la mayoría piensa como él.

Trump lleva la táctica del desprestigio del enemigo a otro nivel: no tiene ningún reparo en alabar a periodistas que critican a la oposición o en compartir montajes en sus perfiles que se burlan abiertamente de sus rivales.



En este tweet se puede ver como Trump le agradece a Lee Zeldin por apoyarlo en negar el problema del Impeachment.

Marchas organizadas en base a Twitter

El rol de las redes sociales en la política contemporánea es algo innegable. Un ejemplo claro de ello, es el papel que tuvieron en la Primavera Árabe. Si bien existe el debate entre si su participación es primaria en estas revueltas o si son simplemente un reemplazo de los medios tradicionales de comunicación, es innegable su presencia activa en estos procesos. Fue la rápida comunicación a través de Internet que le brindó a estos movimientos sus características peculiares, como la espontaneidad y la ausencia clara de liderazgo. Un ejemplo de ello es el caso egipcio, donde el Internet era un elemento tan importante que fue prohibido por el gobierno junto a la telefonía móvil. Otro ejemplo es el que

nos da Manuel Castells, con una postura intermedia respecto al rol de las redes sociales, al referirse a la revolución de Túnez como la “Wikirevolución del jazmín”; al alegar que el funcionamiento de tal movimiento era similar a lo que se conoce como wiki.

Pese al uso de las redes en la convocatoria, cabe destacar que perdieron su capacidad de atraer gente más adelante en la revolución. Esto se debió tanto a los cortes de los servicios de internet, telefonía y luz por parte de los gobernantes; lo que obligó a buscar métodos alternativos de convocatoria a las diferentes marchas. Este es uno de los principales puntos débiles de las redes sociales frente a otros medios de comunicación como la radio y los medios impresos. Otro defecto, principalmente en países subdesarrollados o en vías de desarrollo como es el caso, es que la población con acceso a teléfonos inteligentes; computadoras o internet es minoría. Esto reduce significativamente el número posible de convocados. Para completar los aspectos negativos, está el asunto de la confianza en las redes sociales. Muchas veces se ha escuchado que no se debe confiar en todo lo que está en internet, especialmente en un contexto donde priman las conspiraciones y las llamadas “Fake News”. Esta falta de confianza en las redes sociales y en el contenido en línea, produce que una gran cantidad de personas voluntariamente no participe de movimientos convocados por las redes.

Pero estos aspectos negativos no eclipsan las numerosas ventajas de las movilizaciones políticas y sociales convocadas en las redes. Para comenzar, estas movilizaciones pueden prescindir de líderes y del respaldo de organismos e instituciones tradicionales, como partidos y sindicatos, para llevarse a cabo. Tal es el caso del movimiento de “Los Chalecos Amarillos” en Francia entre los años 2018 y 2019, movilización que llamó a los ciudadanos a protestar contra el aumento en el precio de los combustibles por los impuestos a la emisión de carbono, la injusticia fiscal y la pérdida del poder adquisitivo. El movimiento se presenta a sí mismo en los medios de comunicación como espontáneo, transversal y sin portavoz oficial. Dicho movimiento se expandió hacia otros países como Suecia, Canadá o Alemania entre otros; pero sin llegar a tener la repercusión y masividad que logró en el país franco. Este movimiento llegó incluso a reclamar la renuncia del presidente francés Emanuel Macron. A pesar de que inicialmente se resistió a acoger cualquier reclamo del movimiento, Macron decidió renunciar al aumento de los impuestos al combustible y anunció varias medidas sociales para tranquilizar a los manifestantes. Sin embargo, sería inocente afirmar que dicha movilización masiva no contó con cierto tipo de liderazgo. Entre sus líderes encontramos activistas tales como Laëtitia Dewalle, Éric Drouet, Ingrid Levavasseur, Priscillia Ludosky, Jacline Mouraud, Maxime Nicolle y Hayk Shahinyan, entre otros, que llevaron a cabo diferentes tareas de convocatoria; dirección y organización de las movilizaciones. La movilización fue convocada mediante las redes sociales para una fecha exacta (17 de noviembre), y previamente a ello ya se hacían reclamos virales a través de la plataforma YouTube videos de estos posteriores líderes afectados por las medidas

impositivas. A su vez, agrupaciones estudiantiles y sindicatos se sumaron a las protestas; pero se trató primordialmente de una convocatoria espontánea y ciudadana.

Como se vio en el punto anterior, otra característica de las movilizaciones convocadas por redes es que permiten canalizar múltiples reclamos y problemáticas en un mismo evento. Esto es característico de las diferentes marchas, “banderazos” y movilizaciones que se llevaron a cabo en Argentina a lo largo del año 2020. En estas se combinaron múltiples y diversos reclamos, cuyo único punto en común era una fuerte crítica a las medidas de gobierno; administración y gestión de la cuarentena por la pandemia del COVID-19 por parte del presidente Alberto Fernández. La convocatoria se llevó a cabo principalmente por la red social Twitter mediante diferentes hashtags que combinaban el número del día a llevarse a cabo con el inicio del mes (30M; 13S; etc.). Si bien contaron con apoyo de partidos políticos de la oposición; federaciones agrarias; influencers y agrupaciones civiles, se consideran a ellos mismos como movimientos autoconvocados. Se llevan a cabo en diferentes puntos céntricos de las grandes y medianas ciudades del país; de manera simultánea. Participa gente a pie y en sus vehículos realizando “bocinazos” y “banderazos”; y en algunas ocasiones con “cacerolazos” desde los balcones y terrazas. Las consignas que se mezclan agrupan el reclamo por las libertades civiles e individuales restringidas; el respeto por la separación de poderes; evitar expropiaciones; petición de justicia; rechazó a la liberación de población carcelaria; entre otros. Esta amplia variedad de consignas tiene un aspecto positivo y otro negativo. Por un lado, permite una mayor agrupación de personas ya que son más los puntos por los que se reclama convergiendo en una misma movilización. Pero esto también es un aspecto negativo, ya que se mezclan consignas poco claras y sin correlación entre sí, como movimientos antivacunas a la par de pedir la vuelta a las clases presenciales, lo que resta seriedad a los reclamos.

Los movimientos convocados por las redes sociales llegan a tener tanto éxito, que incluso se convierten en movimientos y organizaciones permanentes. Tal es el caso de “Black Lives Matter” en Estados Unidos, que se originó en 2013 en respuesta a la absolución de George Zimmerman tras asesinar de un disparo al afroamericano Trayvon Martin, pero que rápidamente se fue difundiendo cada vez más con diferentes asesinatos a personas de color en el país del norte. Inició como una convocatoria mediante un hashtag de Twitter, fundado por tres líderes de la comunidad afro-americana: Alicia Garza, Patrisse Cullors y Opal Tometi. Ya para 2014, su método evolucionó de la convocatoria masiva en redes sociales a la acción directa mediante protestas y manifestaciones. El punto de mayor escalada fue este 2020, tras el asesinato de George Floyd por asfixia en un acto de brutalidad policia. Las marchas fueron multitudinarias, y utilizaron las redes sociales no solo para convocar miles de personas, sino también para replicarlas en decenas de países a lo largo del mundo. La convocatoria masiva les otorgó una

notoriedad mayor, especialmente útil en un año electoral para presidente en Estados Unidos. Pero como aspecto negativo, también se llegó a protestas violentas con múltiples actos de vandalismo y saqueos los cuales desencadenaron en represión por parte de las fuerzas del orden; varias muertes tanto de manifestantes como de civiles no participantes; y una imagen negativa del movimiento de cara a un sector de la población estadounidense. Pese a ello, este es el ejemplo más claro de los efectos que puede lograr una movilización germinada en las redes sociales, llegando a suponer cambios en la política nacional e incluso afectando las economías regionales y la bolsa de valores de un país.

Las redes sociales son una herramienta que está en la mano de todos los que tengan conexión a internet. Puede ser utilizada para socializar con gente con la que se compartan intereses o para realizar quejas personales sobre diversas cuestiones. Pero es este poder de agrupar y conectar personas, a la par de canalizar reclamos, la que convierten a este elemento en un potencial factor de cambio social y político en un mundo cada vez más interconectado y dependiente de las actividades en línea.

Conclusión

Para concluir, a lo largo de este complejo trabajo pudimos notar como el actual Presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, utilizando el poder del conocimiento y aprovechando su liderazgo carismático, se planta en una posición estratégica a través de Twitter presentándose ante el resto como el poseedor de la verdad única y absoluta, a su vez, como el democratizador de la información provocando ciertos esparcimientos hacia las relaciones políticas con otros países y actores que influyen en la realidad social. Como vimos en el plazo del trabajo, Trump no solo es una persona única e interesante, sino que su forma de emplear el poder y su liderazgo es a su vez única e inigualable. Esta se basa en el manejo de una red social principal, Twitter, pero firmemente podemos afirmar, retomando lo dicho en el ensayo, que no es tan simple como suena, es una manera de actuar compleja con una investigación profunda para llevarla a cabo, no cualquiera puede desarrollarse así, y hasta ahora solo se puede hablar de un solo referente político que se maneje como él por las redes sin impedimento alguno.

Su cuenta de twitter es la herramienta más poderosa de su carrera política, dejando un historial de acciones y hechos que abren un nuevo camino para analizar las estrategias políticas y las nuevas formas de comunicación que hoy nos dominan. Esto no solo lo afirmamos nosotras, sino que el mismísimo Donald Trump lo admite en sus entrevistas y denota su aprovechamiento de dicho poder. Poniendo en un segundo lugar al "cuarto poder" y abriendo paso a este "quinto poder" que pisa fuerte y deja una huella muy notable en las opiniones de la gente y en el mundo sobre las opiniones y acciones de Donald Trump. Este llamado, "quinto poder", vino para quedarse y tomar las riendas de la verdad por sobre los otros poderes, principalmente por sobre el cuarto. Actualmente no podemos negar lo importantes que son las redes sociales en nuestra vida y lo mucho que influyen en nuestro pensar, este es un simple ejemplo de ese efecto que se propaga por sobre toda la población como una epidemia. Nos hemos vuelto dependientes y somos capaces de ignorar todo lo que se diga en los otros poderes si nuestros seguidores, o los llamados "influencers", es decir, referentes, en las redes, así lo plantean.

Las movilizaciones convocadas por Twitter responden a variadas consignas y buscan objetivos diferentes. Varían en tamaño, radicalidad, grupos sociales participantes y tipos de reclamos. Pero, a su vez, poseen características en común que permite darles la categoría de "Marcha convocada por Twitter". Principalmente, se trata de eventos convocados primordialmente por la red social Twitter mediante hashtags para visualizar la causa y el uso de las tendencias para llegar a más gente. Además, si bien ya se mostró que participan grupos organizados y cuentan con liderazgos no formales, se jactan de ser movilizaciones ciudadanas, transversales y autocombocadas por parte de algunos grupos de la sociedad civil. Esto les da un carácter más informal que las movilizaciones de partidos políticos, organizaciones sociales y sindicatos; pero

les permite obtener mayor asistencia de personas no pertenecientes a estos grupos cerrados. Muchas veces estas movilizaciones evolucionan a movimientos organizados como el Black Lives Matter, pero así como este, terminado desencadenando acciones violentas que llevan a la represión y el repudio de la opinión pública.

Referencias bibliográficas:

- AS Argentina, 26 de mayo de 2020, Marchas anticuarentena: ¿por qué protestan y qué exigen los manifestantes?. Recuperado de: https://argentina.as.com/argentina/2020/05/26/actualidad/1590500664_838484.html
- BBC News Mundo, 7 de diciembre de 2018, "Chalecos amarillos" en Francia: quiénes son los líderes detrás de la revuelta social. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46473811>
- Elizabeth Day, 19 de julio de 2015, #BlackLivesMatter: the birth of a new civil rights movement. The Guardian. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/19/blacklivesmatter-birth-civil-rights-movement>
- El Litoral, 29 de mayo de 2020, Convocan a una marcha en todo el país contra la cuarentena. Recuperado de: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/241983-convocan-a-una-marcha-en-todo-el-pais-contra-la-cuarentena-en-redes-sociales-nacionales.html
- Emily Birnbaum, 30/10/19, Twitter empezó a rechazar publicidades políticas. The Hill. Recuperado de: <https://thehill.com/policy/technology/468198-twitter-announces-it-will-refuse-all-political-advertising>
- Euronews. 5 de diciembre de 2018, Macron renuncia a la subida de los carburantes para calmar las protestas. Recuperado de: <https://es.euronews.com/2018/12/05/macron-renuncia-a-la-subida-de-los-carburantes-para-calmar-las-protestas>
- Eusebio Val, París, Corresponsal, 12 de enero de 2019, Éric Drouet, el cerebro de la revuelta amarilla en Francia. La Vanguardia. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190112/454079862928/lider-chalecos-amarillos-francia-eric-drouet-macron.html>
- Eva Campos Dominguez, 2017, Observatorio Twitter y la Comunicación Política. El profesional. Recuperado de: <http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/2017/sep/01.pdf>
- Fundéu, 2 de septiembre de 2013, Primavera Árabe se escribe con mayúsculas iniciales. Recuperado de: <https://www.fundeu.es/recomendacion/primavera-arabe-en-letra-redonda-y-con-minusculas-961/#:~:text=La%20denominaci%C3%B3n%20de%20Primavera%20%C3%81rabe,se%20identifica%20con%20este%20nombre>
- Ibáñez, Álvaro, 1 de febrero de 2011, La impactante respuesta tecnológica al bloqueo de Internet en Egipto. Radio Televisión Española. Recuperado de: <https://www.rtve.es/noticias/20110201/impactante-respuesta-tecnologica-bloqueo-internet-egipto/400140.shtml>

- Josefina Regnasco, (2008), *Para Comprender la Problemática del Mundo Actual*, Ediciones Hologramas, 2da Edición, Argentina, Págs. 29-65.
- Maria Igartua, 11/09/2019, los tweets de Trump trascienden la anécdota: JP Morgan crea el “Volfefe” Index. El confidencial, Banco de America Merrill Lynch. Recuperado de: https://www.elconfidencial.com/mercados/2019-09-11/tuits-trump-anecdota-jp-morgan-volfefe-index_2218899/
- Matt Flegenheimer, 2 de noviembre de 2019, Que pasa cuando la gente ordinaria termina en los Tweets de Trump. The New York Times. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/11/02/us/politics/trump-twitter-retweets.html>
- Melissa Macaya, Mike Hayes, Fernando Alfonso III, Daniella Diaz, Jessie Yeung, Steve George, Ivana Kottasová and Nick Thompson, 30 de mayo de 2020, George Floyd protests spread nationwide. CNN Estados Unidos. Recuperado de: <https://edition.cnn.com/us/live-news/george-floyd-protest-updates-05-28-20/index.html>
- Mike McIntire, Karen Yourish, Larry Buchanan, 2 de noviembre de 2019, en el Feed de twitter de Trump: conspiracionistas, racistas y espías. The New York Times. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/11/02/us/politics/trump-twitter-disinformation.html>
- Mike McIntire, Nicholas Confessore, 2 de noviembre de 2019, la presidencia de Trump de Twitter: 9 salidas cruciales. The New York Times. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2019/11/02/us/trump-twitter-takeaways.html>
- Roberto Rodriguez-Andrés, 14-08-2017, *Trump 2016; ¿presidente gracias a las redes sociales?*. Palabra clave. Recuperado de: file:///C:/Users/Tefy/Downloads/Trump_2016_presidente_gracias_a_las_redes.pdf
- Rodríguez, Delia, 31 de enero de 2011, ¿Existen las Twitterrevoluciones?. El País. Recuperado de: <https://blogs.elpais.com/trending-topics/2011/01/existen-las-twitterrevoluciones.html>
- Ruffin, Herbert, 23 de agosto de 2015, Black Lives Matter: The Growth of a New Social Justice Movement. Blackpast. Recuperado de: <https://www.blackpast.org/african-american-history/black-lives-matter-growth-new-social-justice-movement/>
- Shannon Luibrand, 7 de Agosto de 2015, Black Lives Matter: How the events in Ferguson sparked a movement in America. Cbsnews. Recuperado de: <https://www.cbsnews.com/news/how-the-black-lives-matter-movement-changed-america-one-year-later/>

The Local fr, 16 de noviembre de 2018, *How the 'yellow vests' are planning to block France's roads on Saturday*. (en inglés). Recuperado de: <https://www.thelocal.fr/20181116/how-the-yellow-vests-are-planning-to-disrupt-france-on-saturday>

Tiempo Argentino Beta, 17 de agosto de 2020, *Marchas anticuarentena en el Obelisco y en varias ciudades del país*. Recuperado de: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/marchas-anticuarentena-en-el-obelisco-y-en-varias-ciudades-del-pais>

Tracy Alloway, 8 septiembre de 2019, JPMorgan Creo el “Volfefe” Index para respaldar los impactos de los Tweets de Trump. Bloomberg. Recuperado de: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-09-09/jpmorgan-creates-volfefe-index-to-track-trump-tweet-impact>

¿El Heartland cambia de manos? Análisis de la dinámica geopolítica actual en el continente Euroasiático

Does the Heartland change hands? Analysis of the current geopolitical dynamics in the Eurasian continent

Lautaro Emilio Garcia Lucchesi¹

Resumen

La dinámica geopolítica actual muestra un Estados Unidos en claro retroceso en sus posiciones internacionales, mientras China y Rusia ascienden sin encontrar grandes obstáculos. Tomando como punto de partida el control de eso que Halford Mackinder denominó Heartland, y los determinantes citados por Zbigniew Brzezinski respecto a los pilares del poder norteamericano, se analiza la puja entre los intereses norteamericanos y sino-soviéticos en Eurasia dividiéndolo en tres ejes: Asia, Medio Oriente y Europa.

Heartland, Estados Unidos, Rusia, China, Geopolítica

Introducción

En 1904, Halford Mackinder pronunció su famosa “Teoría del Heartland”, por la cual, de acuerdo a un análisis histórico, quien controlara la región de Asia Central-Rusia Central-Siberia tendría amplias posibilidades de controlar tanto el resto de Asia como el resto de Europa, obteniendo así una posición privilegiada de cara a la hegemonía global.

Aunque la geopolítica sufrió un fuerte desprestigio luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, siendo eliminada de los claustros universitarios y de la opinión pública, al ser acusada de ser la culpable de inspirar la expansión territorial de las potencias del Eje y los crímenes cometidos por éstos; esta “disciplina” siguió desarrollándose en los círculos militares y gubernamentales de las grandes potencias.

Una de las personas que continuó con el pensamiento geopolítico, y siguiendo la línea de Mackinder, fue el ex consejero de Seguridad Nacional del presidente Jimmy Carter, Zbigniew Brzezinski. Este geopolítico, de origen polaco, siempre reconoció la importancia del continente euroasiático, pues este constituye “el tablero en el que la lucha por la primacía global sigue jugándose” (Brzezinski, 1998, p.11). La particularidad de este juego es que presenta una multiplicidad de participantes, con

¹ Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Lanús, Argentina. Correo electrónico: lautaroglucchesi@gmail.com

diferentes niveles de poder, así como también en diferentes posiciones geográficas iniciales.

Hay dos elementos a destacar del pensamiento geopolítico de Brzezinski, que serán utilizados como categorías de análisis de este trabajo, recordando que su obra principal, *“El gran tablero mundial”*, fue escrita en 1998, durante el momento unipolar norteamericano. El primer elemento es la concepción del autor respecto de las razones de la primacía del poder norteamericano, desde finales de la Guerra Fría. La razón de que ese país se haya transformado en potencia global es que:

Los Estados Unidos tienen la supremacía en los cuatro ámbitos decisivos del poder global: en el militar su alcance global es inigualado; en el económico siguen siendo la principal locomotora del crecimiento global, pese a que en algunos aspectos Japón y Alemania (que no disfrutaban del resto de los atributos del poder global) se les acercan; en el tecnológico mantienen una posición de liderazgo global en los sectores punta de la innovación; y en el cultural, pese a cierto grado de tosquedad, disfrutaban de un atractivo que no tiene rival, especialmente entre la juventud mundial (Brzezinski, 1998, p.33).

El segundo elemento a tener en cuenta es la estrategia geopolítica global norteamericana, sobre la cual se asentó la hegemonía norteamericana. La estrategia estaba compuesta por los siguientes ejes:

La Alianza Atlántica, encarnada institucionalmente en la OTAN, vincula a América a los Estados más influyentes de Europa, haciendo de los Estados Unidos un participante clave incluso en los asuntos intraeuropeos. Los vínculos políticos y militares con Japón ligan a la más poderosa economía asiática a los Estados Unidos, siendo Japón (al menos por ahora) básicamente un protectorado estadounidense. Los Estados Unidos participan también en las nacientes organizaciones multilaterales transpacíficas como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), lo que hace de ellos un participante clave en los asuntos de esa región. El continente americano suele estar protegido de las influencias exteriores, lo que permite que los Estados Unidos desempeñen el papel central en las organizaciones panamericanas existentes. Los acuerdos especiales sobre seguridad en el Golfo Pérsico, especialmente después de la breve misión punitiva de 1991 contra Irak, han convertido a esa región - vital desde el punto de vista económico - en un coto vedado militar estadounidense. Incluso el espacio ex soviético está penetrado por diversos acuerdos patrocinados por los Estados Unidos para una cooperación más estrecha con la OTAN, tales como la Asociación para la Paz (Brzezinski, 1998, p.36).

Teniendo en cuenta estos dos elementos, este artículo analizará la situación geopolítica actual y ciertas tendencias que se observan en el continente euroasiático para determinar si, efectivamente, la isla mundial ya no se encuentra bajo control de los Estados Unidos, un pilar fundamental en la estrategia de cualquier país que aspire a transformarse, o continuar siendo en el caso norteamericano, una potencia global.

1- La posición actual norteamericana

Como se señalaba anteriormente, la hegemonía de los Estados Unidos estaba atada a su superioridad en cuatro aspectos: lo militar; lo económico; lo tecnológico; y lo cultural. Sin embargo, el mundo actual ya no muestra a la potencia norteamericana liderando en todos los ejes.

En lo que corresponde a lo militar, recientemente fue presentado el “Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020”, en el cual el Departamento de Defensa de los Estados Unidos (DoD) advierte sobre el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas chinas en los últimos años, ya que la transformación del gigante asiático en el motor de la economía mundial le ha permitido aumentar su presupuesto de defensa, así como también incorporar nuevas tecnologías de uso civil, adaptándolas al ámbito de la seguridad y defensa. China también se ha transformado en el motor de la innovación y el desarrollo tecnológico, desplazando a los Estados Unidos en dos de los ejes que, según Brzezinski, constituían los fundamentos del poderío norteamericano.

Según este informe, aunque China aún está lejos de igualar la capacidad militar norteamericana, “ya ha adquirido paridad con - o incluso superado - los Estados Unidos en varias áreas de la modernización militar, incluyendo la construcción de barcos, misiles balísticos convencionales y de crucero, y su sistema integrado de defensa aérea” (DoD, 2020, p. 38).

En el ámbito económico, el Banco Mundial (BC) presentó, en mayo de este año, los datos del año 2017 de su Programa de Comparación Internacional (PCI). En este, medido según paridad de poder adquisitivo, China representó el 16,4% del PBI mundial, mientras EE.UU representó el 16,3%. Sin embargo, en términos de PBI per cápita, la diferencia todavía es muy amplia entre ambos, a favor de los Estados Unidos. Además, entre 2013 y 2018, la República Popular China representó el 28% del crecimiento económico mundial, más del doble de los Estados Unidos en ese período. Tras un largo período de crecimiento a “tasas chinas”, a base de una fuerte inversión y de una economía orientada a la exportación, lo cual explica, entre otras cosas, el enorme superávit de balanza comercial con EE.UU., China ha decidido comenzar a virar hacia el mercado interno, como forma también de mantener su dinamismo frente a la guerra comercial orquestada por Donald Trump. Recordemos que, en los últimos 40 años, China ha logrado sacar de la pobreza a 800 millones de personas, lo que le provee un mercado interno bastante robusto, lo cual explica esta apuesta de Xi Jinping por una política de fomento del consumo.

En el ámbito tecnológico, el reciente informe de la Organización Mundial para la Propiedad Intelectual (OMPI) señala que China superó, en el año 2019, a los Estados Unidos en la cantidad de presentaciones de patentes, liderazgo que la potencia norteamericana ostentó durante más de 40 años. En el año en cuestión, China presentó 58.990 solicitudes de patente, mientras Estados Unidos presentó 57.840. Sólo en el año

2019, el gigante chino aumentó un 10,6% la cantidad de solicitudes respecto al año anterior, mientras EE.UU. apenas aumentó un 2,8%.

La disputa de Trump con Huawei por la red 5G no es más que un reflejo de que China ha superado tecnológicamente a Estados Unidos; en vez de apostar por desarrollar su propia tecnología 5G, la estrategia de Trump ha consistido en intentar boicotear la extensión del tendido de esta red en zonas que Estados Unidos considera como propias, como es Europa. La reciente decisión de prohibirle a Huawei acceder a la tecnología de los semiconductores que contengan algún tipo de desarrollo tecnológico norteamericano y la presión, que terminó siendo efectiva, para que el Reino Unido diera de baja su asociación con Huawei para instalar su red 5G en el país británico, son sólo dos manifestaciones de esta estrategia estadounidense de boicotear la principal industria tecnológica china.

En cuanto a lo cultural, la cuestión es más compleja. Aunque el poder blando norteamericano hace tiempo que viene en un proceso de retraimiento, la llegada de Trump a la presidencia terminó de liquidarlo. Su predilección por una política exterior más basada en la coacción que en la persuasión, ha provocado cierto alejamiento de las posiciones pregonadas por éste por parte de algunos de sus aliados. Por otra parte, la cuestión cultural se ha modificado en el actual contexto de disputa internacional, al plantear una retórica que apela a la tradición civilizatoria occidental como factor de aglutinamiento de los países occidentales en apoyo de la posición norteamericana, frente a una China que se presenta como el “desconocido”, el “otro”, con una cosmovisión del mundo, una lengua, una cultura diferentes a la occidental. La persuasión china está más ligada a lo económico y a ciertos aspectos de su política exterior - la defensa del multilateralismo, por ejemplo - que a factores culturales, que nos resultan totalmente ajenos. De hecho, la esfera cultural es la que se presenta como la más desafiante para China en su relación con Occidente, porque no encontramos en el gigante asiático algún paralelo con el “sueño americano” que EE.UU. extendió por el mundo en su ascenso como potencia hegemónica.

Esclarecidas las cuestiones ligadas al debilitamiento de la hegemonía estadounidense en los cuatro ejes destacados por Brzezinski, pasemos a analizar la situación actual del continente euroasiático.

2- La alianza sino-rusa

China y Rusia eran los dos países que, según Brzezinski, podían amenazar el poderío norteamericano. Lo que nunca imaginó es que ambos se unirían para este desafío. Varios han sido los cambios que esta alianza han generado en el continente euroasiático.

En primer lugar, y como lo más destacable, tenemos la iniciativa china de la Nueva Ruta de la Seda (OBOR por sus siglas en inglés). Esta iniciativa cuenta con un cinturón terrestre y una ruta marítima que busca extenderse por los cinco continentes y que conforman el plan de infraestructura, con sus correspondientes impactos

económicos y geopolíticos, con el que China quiere elevarse como potencia global. Ya se han unido a éstos países europeos como Alemania, Francia, España y Reino Unido, lo cual refleja el impacto que podría tener en el ámbito geopolítico.

El cinturón terrestre atravesaría China de forma horizontal y, a través de Xinjiang, continuaría hacia los países de Asia Central para llegar a Europa, uniendo ciudades como Teherán, Ankara, Moscú, Nüremberg y Estrasburgo. Dentro de este cinturón se incluye el proyecto de la red ferroviaria más larga del planeta, con 13.052 kilómetros, que une la ciudad de Madrid con la ciudad china de Yiwu en sólo 16 días; así como también la adquisición del puerto de El Pireo, lo cual forma parte del proyecto de cooperación portuaria de los Tres Mares, Adriático-Negro-Báltico, el cual combina tecnología europea y equipamiento chino, y toda otra multiplicidad de proyectos ligados a la construcción y ampliación de rutas, líneas ferroviarias, puertos, aeropuertos, parques industriales, redes de electricidad y líneas de transmisión de datos, entre otros.

Otro elemento que debemos destacar de esta iniciativa, por su importancia geoestratégica, es el Corredor China-Asia Central-Asia Occidental, el cual, partiendo de Xinjiang, atraviesa Kazajistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Irán, Irak y Turquía hasta alcanzar la costa del mar Mediterráneo. Kazajistán y Uzbekistán son Estados Miembro de la Organización para la Cooperación de Shanghai (OCS), calificada como la OTAN asiática, mientras que Irán es un Estado observador interesado en adherirse como miembro pleno de esta organización y Turquía es un “Asociado en el Diálogo” de la misma. Esto, junto con el reciente acuerdo de cooperación por 25 años entre China e Irán, que abarca un plan de inversiones chinas de largo plazo en infraestructura para modernizar la industria iraní, el incremento de la cooperación financiera y el aumento de la cooperación en áreas como cultura, educación, ciencia y lo militar, a cambio de que Irán provea regularmente de petróleo a China, consolida la presencia china en la región de Medio Oriente.

Esta presencia es concomitante con un retroceso de los Estados Unidos en la región de Medio Oriente. Este acuerdo entre China e Irán redujo el potencial impacto que podrían tener las nuevas sanciones y embargos que anunció Mike Pompeo en septiembre de este año, las cuales fueron impuestas unilateralmente. Esto, junto con la derrota de los Estados Unidos en Siria, al no poder derrocar a Bashar al-Assad, que le impidió utilizar a este país como un muro de contención contra Irán y para contrarrestar el avance de la influencia rusa y china sobre la región, marcan una debilidad norteamericana en el control de esta región.

Recientemente, Trump optó por modificar su política hacia Medio Oriente, apostando por acuerdos bilaterales entre Israel y países árabes, como Bahrein o Emiratos Árabes Unidos, y auspiciados por la administración Trump, para “construir la paz en la región”. Sin embargo, el pueblo palestino ya puso el grito en el cielo, por no haber sido consultado y por la falta de solidaridad entre los países árabes en el rechazo a esta iniciativa, por lo que estos acuerdos no se presentan como una verdadera solución para la región. El propio Mike Pompeo reconoció que, para que el plan funcionase, tanto Israel como Palestina debían aceptarlo, lo cual no estaría sucediendo.

Retomando la Nueva Ruta de la Seda, quedó pendiente el cinturón marítimo proyectado por este plan. Este cinturón comienza en el este de China, atraviesa el estrecho de Malacca y, cruzando Bangladesh, Sri Lanka y Pakistán, continuaría por el mar Rojo hasta desembocar en el puerto de El Pireo, en Atenas, que mencionamos antes. A través de la construcción de puertos y obras costeras, China busca mejorar las redes existentes e incrementar las vías de entrada de sus productos, asegurando, al mismo tiempo, las líneas de abastecimiento de los recursos energéticos y las materias primas fundamentales para su economía.

Aquí me gustaría destacar el Corredor Bangladesh-China-India-Myanmar, que tiene la particularidad de incorporar tanto tramos terrestres como marítimos. Tras el Segundo Foro de la Nueva Ruta de la Seda, celebrada en abril de 2019, en la cual India no participó, y durante la cual este corredor no fue mencionado dentro de los 35 corredores mencionados en el foro, se creyó que el proyecto estaba abandonado, pero Xi Jinping afirmó que el proyecto todavía estaba vivo. Las tensiones respecto a este corredor giran alrededor de dos ejes.

El primer eje es que uno de los seis corredores incorporados en la OBOR es el “Corredor de Crecimiento China-Pakistán”, que busca estimular el comercio entre Xinjiang y el puerto de Gwadar, ubicado en el mar Árabe. En la concepción geopolítica de la India, una de las razones por las que se propuso el desarrollo de armas nucleares era la posibilidad de que una alianza entre China, Pakistán y Myanmar pudiera amenazar las rutas comerciales de la India en el océano Índico; junto con la argumentación de que la existencia de Pakistán se basa en una política de odio hacia la India, convirtiéndose en una amenaza para la seguridad interior de dicho país. El desarrollo de este corredor con Pakistán implica, por parte de China, una legitimación de ese país, al cual India considera como ocupante ilegal de su territorio.

Asimismo, recientemente se dio un choque en una de las regiones fronterizas en disputa entre India y China, y se habla de que la India buscaría reapropiarse de la zona de Cachemira, hoy bajo la administración de Pakistán. Por la región de Cachemira atraviesa la carretera del Karakórum, que une a China con Pakistán, y que es clave para el transporte de bienes desde y hacia el puerto de Gwadar.

El otro eje es que, pese a que el corredor Bangladesh-China-India-Myanmar incluye puertos indios, el gobierno chino no suscribió ningún tipo de acuerdo con la India, apenas involucrando al gobierno indio en el proyecto.

Un tercer elemento que tensiona las relaciones entre los dos gigantes asiáticos, que no está directamente relacionado al corredor marítimo en cuestión, es la creciente actividad de la República Popular en el Mar de la China Meridional, que ha acercado a la India a la estrategia de una región Indo-Pacífico abierta y libre que propone Trump y sus socios en su política de contención de China. Recordemos que la India forma parte de la “Iniciativa Cuadrilateral”, una iniciativa en materia de seguridad integrada por Estados Unidos, Australia, India y Japón. Esto no fue bien recibido por China.

Quien ha actuado como mediador entre ambos siempre ha sido Rusia, que desde los tiempos de la Unión Soviética ha tenido una relación de amistad con la India.

Cuando, durante la Guerra Fría, las relaciones sino-soviéticas se tensionaron, los soviéticos comenzaron a oficiar como proveedores de artillería, submarinos, corbetas y tanques para los indios, relación que se extendió hasta el final de la Guerra Fría. Con la desaparición de la Unión Soviética, India viró hacia los Estados Unidos como proveedores de armamento, aunque Rusia continuó vendiendo elementos como fragatas, helicópteros y tropas, lo cual explica que, aún hoy, el 70% de los sistemas de las Fuerzas Armadas de la India sean de origen ruso. De hecho, en 2018, India y Rusia firmaron un acuerdo para compra de armamento por US\$15 mil millones, a pesar de la amenaza de sanciones norteamericanas.

Como sostiene Manoj Joshi (2019),

El compromiso de India con el RIC (Rusia, India y China) tiene múltiples capas. Primero, es parte de un compromiso mayor para estabilizar su entorno de seguridad, algo que no puede lograrse sin estas tres potencias principales. Segundo, es una forma de demostrar una postura cooperativa hacia China, que tiene la capacidad de afectar negativamente los intereses de la India. Tercero, al participar en el grupo, India puede asegurarse su valiosa relación estratégica con Rusia, que, de lo contrario, giraría hacia China por defecto. Cuarto, le permite a la India proyectarse como una potencia Euroasiática e Indo-pacífica y, como tal, tener participación en grupos como el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral y en la Asociación para la Cooperación de Shanghai.

Respecto a Rusia, que ha actuado como el brazo occidental de la estrategia sino-rusa, no podemos no mencionar los sucesos que llevaron a la anexión, por parte de Rusia, de la península de Crimea. El 16 de marzo de 2014 se llevó a cabo un plebiscito en la península de Crimea en la que el 96% de la población votó a favor de una reunificación con la Federación Rusa, luego de haber sido cedida por la administración soviética de Jruschov, en 1954, a Ucrania. Recordemos que el 60% de la población de esta península es de origen ruso, y que la lengua más hablada en la región es, por lo tanto, el ruso; esto generó tensión con la administración interina que gobernó Ucrania tras la “Revolución EuroMaidán”, la cual derogó la ley que permitía que el ruso, y otros lenguajes minoritarios, fueran oficiales en las regiones multiculturales.

Pero, más allá de la cuestión cultural y lingüística, la península de Crimea tiene un rol estratégico fundamental. En primer lugar, la base de Sebastopol le permite a Rusia tener bajo control el mar Negro y le permite y un rápido acceso y presencia de sus naves en el mar Mediterráneo. Como lo reconoce Jonás Estrada (2019), la presencia de la flota rusa en Sebastopol permitió que

Durante la guerra de Georgia estableciera bloqueos en el Mar Negro y fue utilizada para lanzar aterrizajes anfibios. También fue usada durante la crisis de Libia, en las misiones contra la piratería en el océano Índico o en el desmantelamiento de las armas químicas de Siria.

En segundo lugar, la península de Crimea es una zona rica en hidrocarburos; se calcula que puede tener un valor de varios miles de millones de dólares en gas y

petróleo. Ucrania ya había reconocido este potencial energético de la región, pero había declarado la necesidad de inversiones millonarias para poder avanzar en su explotación. Ya existía un interés de Exxon, Shell y ENI por hacerse con permisos para explotar la región, pero la anexión, por parte de Putin, de la zona frustró estos planes. Al mismo tiempo, esto también frustró las intenciones de Ucrania de poder adquirir una cierta independencia energética, lo cual se presentaba como un gran paso para su futuro económico.

Como también lo reconoce Estrada (2019),

Su privilegiada ubicación geográfica le permite controlar el centro del Mar Negro con sus recursos energéticos y cerca de la rica región del Cáucaso, al tiempo que resulta clave para ejercer el control y la vigilancia de los mares de Azov y de Mármara; y de los estrechos de Kerch, Bósforo y Dardanelos. Con todo esto, Moscú obtiene una rehabilitada proyección geoestratégica sobre la periferia oriental del Mar Mediterráneo.

Todavía nos falta tratar la iniciativa del gasoducto Nord Stream 2, pero lo dejaremos para el próximo apartado. Con lo visto en esta primera parte, podemos observar una creciente influencia y control de lo que Mackinder llamaba Heartland por parte de Rusia y China. La consolidación de vías de conexión terrestre y marítima sobre toda la región euroasiática le permite a ambos un abaratamiento y mayor velocidad de su logística, así como también del abastecimiento, especialmente crítico para el caso chino, de energía y materias primas. También les permite tener bajo su control valiosos recursos naturales estratégicos, determinantes para el actual modelo de producción pero, por sobre todo, hacia el futuro, el cual exigirá una transformación hacia una matriz energética diferente a la actual, de carácter sustentable y no dañina para el medio ambiente.

3- La situación en Medio Oriente

Ya hemos hecho mención, en el apartado anterior, a ciertos cambios que se han producido en la región de Medio Oriente. En este apartado intentaremos, de forma breve, profundizar un poco más sobre dicha situación.

Como destaca Gabriel Merino (2014), la política norteamericana llevada adelante por Obama en esta región buscaba evitar, o retrasar en el tiempo, un enfrentamiento abierto con Irán:

Es a través de las operaciones de inteligencia, pertrechamiento de terroristas y rebeldes, el aislamiento y el bloqueo económico la forma de enfrentarse a Irán, Palestina, Hezbolá y el gobierno Sirio, promoviendo crisis internas en los Estados y las fuerzas contrarias a sus intereses. Solo en última instancia creen factible una guerra convencional en Irán, agotadas las instancias anteriores (p.33).

Sin embargo, esta estrategia no ha resultado del todo fructífera. La ola de crisis en el mundo árabe y la mayor inestabilidad en la región no derivó en un

fortalecimiento del control norteamericano sobre la región sino que, por el contrario, los que avanzaron fueron los rusos y los chinos.

Como también reconoce Merino (2014),

La puja por el control de las materias primas energéticas es un primer elemento central de estos enfrentamientos. El avance de China sobre África como principal país inversor y comprador de materias primas, así como el aprovisionamiento energético del gigante asiático con el petróleo de Medio Oriente (...) es un dato central para comprender la puja sobre esas regiones (pp.45 y 46).

En toda guerra o enfrentamiento político-estratégico, una de las principales formas de vencer la estrategia del enemigo es cortando (o controlando) sus líneas de abastecimiento. En este sentido, por ejemplo, se vuelve central el control del estrecho de Ormuz, la salida del Golfo Pérsico al Océano Índico, por donde pasa el 40% del petróleo mundial, en donde limita Irán, Omán y los Emiratos Árabes Unidos. Por ello, en general, todos los estrechos y pasos estratégicos son motivos de disputa y están en el ojo de los enfrentamientos (p.46).

Estos elementos destacados explican el reciente acuerdo entre China e Irán. Como explican Vadell y Zaccara (2020), este acuerdo contempla:

A. un plan a largo plazo de inversiones chinas en infraestructura para modernizar la industria en Irán que abarcan desde los combustibles fósiles, las carreteras, las telecomunicaciones, los puertos (entre los que se encuentran el estratégico puerto iraní de Chabahar) y los ferrocarriles, con foco en la línea Teherán-Mashhad que conectará con Afganistán y el puerto seco de Khorgos, en Kazajistán, completando el recorrido del “Tren de la Ruta de la Seda”;

B. el incremento de la cooperación financiera (inversiones estipuladas en US\$ 400 mil millones, de los cuales US\$ 228 mil millones serán aportados por el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura, del cual Irán es miembro desde la firma del acuerdo en 2016);

C. y el aumento de la cooperación en los ámbitos culturales, educativos, científicos, legales, legislativos, y militar, con especial énfasis en la coordinación política en la lucha contra el terrorismo y maniobras militares conjuntas.

Como era de esperarse, los Estados Unidos no se quedaron callados. Sin embargo, su respuesta fue más bien discursiva que real. Desde el Departamento de Estado, acusaron a China por socavar su propio objetivo de promover la estabilidad y paz en la región, y amenazaron con imponer algún tipo de sanción contra todas las empresas chinas que presten ayuda a Teherán.

También puede interpretarse esta acción de China como una respuesta a la decisión de Trump de volver a imponer sanciones y embargos contra Irán, ya que el

gobierno chino había llamado a Estados Unidos a preservar el Acuerdo Nuclear con Irán, algo que no fue escuchado por la administración Trump.

En esta iniciativa de EE.UU. de sancionar nuevamente Irán, el país norteamericano se encontró absolutamente aislado. En el Consejo de Seguridad, Francia, Alemania, Rusia y Reino Unido rechazaron que los Estados Unidos tuvieran la potestad de extender el embargo, ya que Trump se retiró del Acuerdo Nuclear con Irán, de forma voluntaria, en mayo de 2018. Por eso, las nuevas sanciones carecerían de valor jurídico. Las autoridades norteamericanas argumentaron que siguen siendo parte del acuerdo, aún a pesar de haberse retirado, y por eso se basa en el dispositivo de “*snapback*”, incluido en el acuerdo, para reimponer las sanciones. Además, las sanciones que introdujo Trump correrían por cuenta de la ONU, aún a pesar de que el organismo multinacional afirmó que la decisión no depende de los Estados Unidos. Una clara decisión unilateral. También busca comprometer a sus aliados europeos a garantizar el cumplimiento de las sanciones, algo que sus aliados no quisieron aceptar.

Con este nuevo acuerdo de cooperación, Irán ya no se encuentra aislado frente a Occidente, sino que cuenta con un aliado muy importante, que le ofrece una salida para descomprimir su asediada economía; esto también significa el fracaso de la política de contención y aislamiento por la que hace tiempo los Estados Unidos vienen apostando.

El otro elemento que me gustaría destacar en este apartado es la disputa, en el Mediterráneo oriental, entre Turquía y Grecia. La razón es que Turquía es un aliado fundamental de los Estados Unidos contra China y Rusia, pues si Turquía lograra controlar el mar Negro, el Mediterráneo oriental y el Caspio, China ya no podría penetrar en esta región. Turquía es consciente del valor que Estados Unidos le asigna, por eso aprovecha su situación para intentar avanzar en ciertos intereses territoriales, como las aguas ubicadas entre Grecia y Chipre, con sus abundantes reservas de petróleo y gas. Grecia rechazó el avance turco y la UE lo apoyó. Emmanuel Macron instó al gobierno de Erdogan a abstenerse de cualquier otra intervención unilateral y propuso una cumbre para tratar el conflicto, lo cual calmó los ánimos de ambos actores involucrados.

En este conflicto en el Mediterráneo oriental, también hay que reconocer la participación de Israel. En enero de este año, Israel firmó, junto a Grecia y Chipre, un acuerdo para la construcción de un gasoducto submarino que permitirá transportar gas hacia Europa, sin la necesidad de atravesar el territorio turco. Junto con esto, se conformó el Foro de Gas para el Mediterráneo Oriental, que cuenta con el apoyo de Estados Unidos, y que está conformado por Egipto, Israel, Grecia, Chipre, Italia y Jordania, dejando afuera a Turquía; para este último, el foro compone una organización anti-Ankara.

Esta es una nueva tendencia, pero un descontento de Turquía por el trato de sus aliados para con ella puede ser peligroso, no sólo por lo mencionado anteriormente de que funciona como contenedor de China en el Mediterráneo, sino también por el temor que representa para Europa la cuestión de los refugiados. Turquía actúa como un

contenedor de los flujos de migrantes que buscan acceder a Europa a través de ella, y ya sabemos la crisis humanitaria y política que causó en 2015, al permitir a los migrantes llegar al Viejo continente.

4- La puja de la UE por mayor autonomía

En este tercer apartado, me gustaría abordar dos elementos que permiten visualizar la intención de la UE, particularmente de Francia y Alemania, de pugnar por un mayor autonomía en su política exterior, abandonando un poco el rol de vagón de cola de los Estados Unidos.

El primero es la controversia entre Alemania y los Estados Unidos por la construcción del gasoducto Nord Stream 2. Este gasoducto busca transportar gas natural ruso directamente a Alemania a través del mar Báltico, a un valor menor que el actual, garantizándole a Europa el acceso a un recurso crítico y, por lo tanto, su seguridad energética, evitando el paso habitual por Europa del este. Esta iniciativa es impulsada por una alianza de empresas de Rusia, Alemania, Austria, Francia y los Países Bajos y prevé la construcción de dos ramales para transportar hasta 55.000 millones de metro cúbicos de gas.

Asimismo, Merkel lo impulsa como forma de completar su nueva matriz energética, que busca abandonar la energía nuclear y el carbón por energías más limpias; así como también constituye un instrumento para mantener a Rusia como un aliado dentro de la órbita europea, en vez de un enemigo al que hay que aislar, lo cual lo pondría aún más del lado de China.

Tanto Estados Unidos como varios países de la UE, así como los partidos políticos opositores a Merkel, se oponen a este proyecto de infraestructura. Estados Unidos quiere que la UE adquiera el gas natural licuado de los yacimientos de esquisto norteamericanos, así como también considera que este proyecto pone en juego la seguridad de la UE, pues Rusia podría cortarle el suministro de un recurso fundamental. Ya a finales del año pasado, Trump anunció sanciones contra algunas de las empresas que participaban en su construcción, lo que obligó a posponer la entrada en operación de este gasoducto, que estaba justamente dispuesta para finales de 2019. De hecho, América Hernández (2020) propuso seis opciones para dejar sin efecto el Nord Stream 2:

1. Presionar a la autoridad minera regional de Stralsund y la Agencia Federal Marítima e Hidrográfica para que revoquen sus permisos de construcción del gasoducto.
2. Observar los procesos judiciales con las ONG medioambientales que se oponen al proyecto.
3. Emitir una restricción nacional a las importaciones de gas ruso.
4. Dejar que las sanciones de EEUU ahoguen el proyecto, pero esta opción "supone cierto riesgo para Alemania".

5. Presionar para que se impongan sanciones a nivel de la UE. "Esta es la opción activa más segura, ya que asegura que Alemania no se arriesgue sola".

6. Negarse a dar luz verde a la finalización del proyecto. "Incluso si no se toman medidas adicionales por parte de Alemania o la UE, el Nord Stream 2 todavía se enfrenta a muchos desafíos para obtener una licencia de operación".

También Ucrania se opone fuertemente al proyecto, ya que su concreción supondría una pérdida de más de €1.800 millones, que es lo que adquiriría por los derechos de tránsito del gas que, actualmente, llega a Europa a través de su territorio.

El reciente envenenamiento del opositor ruso Alexéi Navalny parecía poner en entredicho la concreción del proyecto. Sin embargo, toda la coalición gubernamental alemana salió a apoyar la continuidad del proyecto, rechazando la intención norteamericana de intervenir en las decisiones soberanas de Alemania. Aquí tenemos el primer planteamiento autonómico de un socio fundamental de los Estados Unidos, como lo es Alemania.

La concreción de este proyecto también sería una victoria para Rusia, pues le permitiría presentarse como un socio de Europa, así también como una alternativa a la actitud coactiva de Estados Unidos para con la región. Recordemos que el propio Mackinder consideraba que una alianza entre Rusia y Alemania significaría la gestación de una potencia que controlaría todo el Heartland, algo que Estados Unidos debería evitar a toda costa, como debió evitarlo Gran Bretaña en su período de auge como potencia imperial.

En este sesgo autonómico alemán también hay que destacar el acercamiento de la UE con China para la concreción de un acuerdo por el cual China removería barreras para el ingreso de inversores europeos, incluyendo la ampliación del acceso a áreas reservadas para empresas chinas, así como también abordar las transferencias tecnológicas forzadas y nivelar el campo de juego con las empresas estatales chinas. Sin embargo, estas negociaciones están parcialmente estancadas por la cuestión del respeto a los derechos humanos por parte del gobierno de la República Popular China y por las acciones unilaterales de éste en el mar del Sur de China. No obstante, de concretarse, sería un fuerte golpe para los Estados Unidos y Trump pondría el grito en el cielo.

De hecho, Merino (2014) destaca una nota de Martin Wolf en el Financial Times del año 2010, la cual

sintetiza numerosas opiniones y refleja la identificación de Alemania y China como adversarios de las fuerzas angloamericanas y el capitalismo global. (...) El problema es que ni China ni Alemania cedieron a las presiones para modificar su política de agresiva exportación-ahorro-superávit comercial-inversión. En concreto, además de acusar a estos países como los

causantes del desequilibrio económico mundial que produjo la crisis, a Alemania le reclaman que deje su política de ahorro y aumento de la competitividad de la industria y destine recursos al consumo mediante el incentivo de su demanda doméstica, disminuyendo su superávit y contribuyendo a la demanda global; mientras que a China la presión en el mismo sentido está puesta para que modifique el tipo de cambio, fijado por el estado intencionalmente alto con respecto al dólar, lo que hace muy competitivas (baratas) sus exportaciones y bajos los costos de producción local, y para que también incentive su demanda doméstica y con ello la demanda global. Esto es lo que está en discusión en la crisis de 2010, en la cual el eje de las contradicciones pasa por Europa, y China aparece como aliada de la estrategia alemana, observándose un nuevo cambio cualitativo en el despliegue de la multipolaridad (pp. 36 y 37).

En este marco, cobra sentido la disputa comercial de Trump contra China y la UE, pues el déficit de balanza comercial norteamericano es concebido como un factor de debilidad que genera una transmisión de riquezas hacia el exterior que “deberían” pertenecerle a los Estados Unidos. El problema es que esta actitud de Trump contra enemigos y aliados por igual aleja a éstos últimos de su posición, profundizando ese sesgo autonómico, pues Estados Unidos quiere cosechar todos los beneficios de su posición dominante sin enfrentar ninguno de los costos, como puede ser la provisión de bienes públicos globales, por ejemplo.

El segundo elemento a destacar en esta puja por mayor autonomía es la propuesta franco-alemana de crear un Ejército Europeo. Macron (2017) argumentó que una de las claves para la soberanía europea, en términos de defensa, es

Dotarse de una fuerza de intervención común, un presupuesto de defensa común y una doctrina común para actuar. La creación del Fondo Europeo de Defensa y la cooperación estructurada permanente deberían fomentarse lo antes posible y complementarse con una iniciativa de intervención europea que permita una mejor integración de nuestras fuerzas armadas en todas las etapas; En la lucha contra el terrorismo, Europa debe garantizar que nuestras capacidades de inteligencia se unan mediante la creación de una Academia Europea de Inteligencia; La seguridad debe garantizarse, juntos, en todas sus dimensiones: Europa debe estar dotada de una fuerza común de protección civil.

Asimismo, Merkel (2018), en un discurso ante el Parlamento Europeo, propuso la creación de un verdadero ejército europeo, que actuaría como complemento de la OTAN, para: “demostrar al mundo que nunca más habrá guerra entre nuestro países”. Merkel, al defender la propuesta de Macron, además agregó que: “lo que no me gustaría es que los países europeos aumentaran su presupuesto en defensa para comprar armas a Estados Unidos o a otros países”.

Trump ya había atacado a Macron por esta propuesta, presionando para que las autoridades europeas aumentaran el gasto en defensa en el marco de la OTAN, algo

que logró a finales del 2018, cuando los países miembros de dicha alianza aceptaron llevar su gasto hasta el 2% para el 2024. Sin embargo, recientemente ha surgido una versión que afirma que, de ser reelecto, Trump podría retirar a Estados Unidos de la OTAN, lo cual sería una victoria para Putin y Xi Jinping, pues ya no tendría que lidiar con la presencia norteamericana en el continente europeo. El Heartland quedaría absolutamente a merced de ambos países, lo cual podría desatar un conflicto entre ambas potencias por el control de la isla mundial. Sin embargo, lo importante a destacar es que esta acción de Trump significaría, en términos de Brzezinski, la claudicación de EE.UU. como potencia, pues el continente euroasiático es el tablero en el que se define la lucha geopolítica por la supremacía global.

5- Conclusiones

En síntesis, lo que este trabajo ha permitido observar es la dinámica geopolítica actual en el Heartland mackinderiano, a partir de tres escenarios. En el escenario asiático, tenemos una relación triangular entre Rusia, India y China, con una Rusia actuando como pivote entre ambos. La iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda incomoda a la India, pues pone bajo el control del gigante chino a gran parte de Asia Central y Occidental, llegando a Europa, lo que le permite a China proyectarse como una verdadera potencia euroasiática, algo que la India ambiciona. Al mismo tiempo, la India se siente amenazada por este avance, por eso se apoya en Rusia como forma de contener el avance de China, especialmente teniendo en cuenta las disputas fronterizas entre ambos y el apoyo del gobierno chino a Pakistán, enemigo absoluto de la India.

En esta estrategia de contención, la India también se ha apoyado en la potencia norteamericana, la cual haya cada vez más dificultades en la contención de China, ya que su presencia en ese territorio se limita a lo naval, y su aliado japonés ya no es capaz de apoyarlo, al punto de que, con enorme frustración, se ha adherido a la OBOR.

En Medio Oriente, la imposibilidad de utilizar a Siria como contención contra Irán, y el reciente acuerdo entre este país y China, ha obligado a los Estados Unidos a reconocer el fracaso de la estrategia en esta región, apostando por una estrategia basada en el acuerdo que no parece tener mucha proyección, pues la condición para su éxito es la aceptación de Palestina de esta estrategia, lo cual ya han rechazado. Por lo tanto, incluso si estos acuerdos se extendieran a otros países árabes, no evitará que Hamás y Hezbolá continúen con sus operaciones.

Al mismo tiempo, el aliado turco no se muestra conforme con el Foro del Gas del Mediterráneo Oriental, que lo deja fuera del importante proyecto en favor de Israel. Aprovechando su posición estratégica en el intento de contención de China en el Mediterráneo, ha avanzado en dicho mar en la búsqueda de apropiarse de los yacimientos hidrocarburíferos de Chipre y Grecia, generando un perjuicio a las empresas europeas que buscaban aprovecharse de esos recursos, lo que generó la reacción de la UE. Turquía respondió amenazando con permitir el ingreso de los refugiados a Europa.

En cuanto al Viejo continente, tenemos una puja franco-alemana por mayor autonomía respecto a los Estados Unidos, con ciertos acercamientos a China y Rusia que enojan a los Estados Unidos, que parecen encaminarse, de ganar Trump, a una estrategia de mayor aislamiento. Aunque muchas de estas tendencias son incipientes y de ninguna manera pueden considerarse como continuidades, deben ser un llamado de atención para los Estados Unidos, si es que quiere continuar siendo una potencia global. Si opta por abandonar la contención de China y cerrarse en sí mismo, abandonando la disputa en el continente euroasiático, no hay nada que garantice que podrá volver a ocupar su lugar en el corto plazo.

Trump rompió con la idea de “hegemonía benigna” que proponía Brzezinski y, de optar por un mayor aislacionismo, estaría permitiendo lo que el asesor de Jimmy Carter consideraba fundamental evitar: el surgimiento de un poder dominante en Eurasia que pudiera disputarle la hegemonía global.

6- Referencias bibliográficas

Brzezinski, Zbigniew (1998). *El gran tablero mundial*. Paidós.

China desplazó a EE.UU. en solicitudes de patentes (2020, 7 de abril). BAE Negocios. <https://www.baenegocios.com/edicionimpresa/China-desplazo-a-EE.UU.-en-solicitudes-de-patentes-20200407-0029.html>

Eurostat (2020, 19 de mayo). *China, US and EU are the largest economies in the world*.

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10868691/2-19052020-BP-EN.pdf/b14f7f9-fc26-8aa1-60d4-7c2b509dda8e>

Fassihi, Farnaz y Lee Myers, Steven (2020, julio 11). *Defying U.S., China and Iran Near Trade and Military Partnership*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2020/07/11/world/asia/china-iran-trade-military-deal.html>

Hernández, America (2020, 11 de septiembre). *6 ways Germany could kill the Nord Stream 2 pipeline*. Politico.

<https://www.politico.eu/article/6-ways-germany-could-kill-the-nord-stream-2-pipeline/>

Kemp, John (2019, 5 de noviembre). *China has replaced U.S. as locomotive of global economy*: Kemp. Reuters.

<https://www.reuters.com/article/us-economy-global-kemp-column-idUSKBN1XF211>

Lau, Stuart (2020, 15 de septiembre). *China pledges expanded trade with EU but stops short on market access concessions*. South China Morning Post.

<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3101552/china-pledges-expanded-trade-eu-stops-short-market-access>

Macron, Emmanuel (2017, 26 de septiembre). *El presidente Macron pronuncia un discurso sobre una nueva iniciativa para Europa*. Elysée.

<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/president-macron-gives-speech-on-new-initiative-for-europe.en>

Manoj Joshi (2019, 19 de diciembre). *India's strategy in the China-Russia-USA triangle*. Limes Rivista Italiana di Geopolitica. <https://www.limesonline.com/en/choosing-not-to-choose-indias-strategy-in-the-china-russia-usa-triangle>

Martiarena, Asier (2018, 28 de noviembre). *Yiwu - Madrid, el 'tren de la seda' más largo del mundo que no pierde fuelle*. La Vanguardia. <https://www.lavanguardia.com/local/madrid/20181128/453149870215/yiwu-madrid-ru-ta-seda-larga-mundo.html>

Merino Gabriel (2014). *Crisis del orden mundial y encrucijada nacional-latinoamericana*. Editorial Universitaria.

Parlamento Europeo (2018, 13 de noviembre). *Merkel pide desterrar de Europa el nacionalismo y el egoísmo*. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20181106IPR18316/merkel-pide-desterrar-de-europa-el-nacionalismo-y-el-egoismo>

Parra Pérez, Águeda (2017, 14 de noviembre). *OBOR: las 5 claves de la mayor iniciativa de infraestructuras mundial liderada por China*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEE0113-2017_OBOR_China_AguedaParra.pdf

Pompeo, Mike (2020, 19 de septiembre). *The Return of UN Sanctions on the Islamic Republic of Iran*. Secretary of State. <https://www.state.gov/the-return-of-un-sanctions-on-the-islamic-republic-of-iran/>

Sanjay Chaturvedi (2000). *Representing post-colonial India*. En *Geopolitical traditions* (pp. 211-236). Routledge.

Secretaría de Defensa (2020). *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*. <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>

Vadell, Javier y Zaccara, Luciano (2020, 13 de agosto). *El histórico acuerdo China – Irán en el tablero geopolítico asiático*. Perfil. <https://www.perfil.com/noticias/internacional/historico-acuerdo-china-iran-tablero-geopolitico-asiatico.phtml>

Varma, K.J.M. (2019, 10 de junio). *Bangladesh-China-India-Myanmar-Economic corridor project not abandoned, says China*. The Print. <https://theprint.in/world/bangladesh-china-india-myanmar-economic-corridor-project-not-abandoned-says-china/248341/>

El Estado en la caja.

Una aproximación a los órdenes híbridos en Río de Janeiro¹

The State in the box. An approach to hybrid orders in Rio de Janeiro

*Antonella Paparini*²

*Melina Pasquet*³

*Nuria Romeu*⁴

Resumen

El objetivo del presente artículo es proponer algunos puntos de partida para pensar las dinámicas de producción de orden en contextos de confluencia y sinergia entre actores legales e ilegales. A tal efecto, se retoman las nociones de “estatalidad híbrida” y “clusters de orden”, con miras a problematizar la aparente “incapacidad” o “ausencia” estatal en la gestión de los territorios. Este marco conceptual se emplea para analizar el caso de Río de Janeiro y, específicamente, la gestión de la pandemia en algunas de sus favelas. Finalmente, se esbozan unas breves conclusiones al respecto.

Palabras clave: crimen organizado, estatalidad híbrida, “clusters de orden”, gobernanza criminal, Río de Janeiro

Abstract

The aim of the present article is to propose some starting points to think about order production dynamics in contexts of confluence and synergy between legal and illegal actors. To this purpose, we resort to the concepts of “hybrid statecraft” and “clusters of order”, with a view to reflecting on the apparent state “incapacity” or “absence” regarding territorial management. We use this conceptual framework to analyze Rio de

¹ El siguiente artículo es una versión revisada de lo que fue una exposición más general sobre “comandos” y “milicias” en Brasil para el Seminario Curricular “Seguridad, delito y narcotráfico” de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). En la presentación original también nos acompañó Camila María Ventura.

El encuadre conceptual planteado en este texto es tributario de los señalamientos y contribuciones oportunamente efectuados por integrantes de dicho seminario. Agradecemos especialmente los comentarios y devoluciones del Dr Marco Iazzetta (docente a cargo), Lic. Juan Cruz Simonetta y Marco Gaiero (Auxiliar Alumno).

² Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Rosario, Argentina. Joven Investigadora del Centro de Investigaciones en Seguridad, Estado y Sociedad (CISES), FCPOLIT, UNR. Correo electrónico: antonellapaparini@gmail.com

³ Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Rosario, Argentina. Joven Investigadora del Centro de Investigaciones en Seguridad, Estado y Sociedad (CISES), FCPOLIT, UNR. Correo electrónico: meli.pasquet@gmail.com

⁴ Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Rosario, Argentina. Joven Investigadora del Centro de Investigaciones en Seguridad, Estado y Sociedad (CISES), FCPOLIT, UNR. Correo electrónico: nuriaromeu26@gmail.com

Janeiro's case, and especially, the pandemic's management in some of its "favelas". Finally, a few brief conclusions on the topic are outlined.

Keywords: organized crime, hybrid statecraft, "clusters of order", criminal governance, Río de Janeiro

1. Introducción

Durante los meses de marzo, abril y mayo del corriente año, varios diarios argentinos reportaron, como si de un exotismo se tratase, el rol de distintos grupos ilegales o llanamente criminales en la promoción y *enforcement* de las medidas adoptadas para la gestión de la pandemia de la COVID-19 en ciertas favelas brasileñas (Sierra, 2020; MDZ, 2020). En uno de los episodios más icónicos de tal coyuntura, el ahora ex-Ministro de Salud, Luiz Henrique Mandetta, llegó a declarar en una rueda de prensa que el Ministerio estaba en diálogo con "traficantes" y "milicianos", quienes "también necesitan colaborar, ayudar, participar" (Borges *et al*, 2020).

Esas dinámicas que superficialmente podrían encuadrarse bajo un "estado de excepción" inaugurado por el contexto de pandemia reflejan, sin embargo, una estructura subyacente de instituciones informales⁵. De hecho, Giorgio Agamben (2002) caracterizaba la estructura topológica del estado de excepción como un "estar-fuera y, no obstante, pertenecer" (p. 75); como una compleja estrategia de inscripción de lo extralegal (a lo que podríamos agregar lo ilegal) en el orden formal.

La capacidad de control de los antes mencionados "traficantes" cuenta a día de hoy con un largo recorrido, por momentos más conflictivo que otros. Ella les permitió instrumentar una respuesta adaptada a las nuevas demandas impuestas por la pandemia en ciertos escenarios y promovió el desarrollo de facetas previamente inexploradas. A tal efecto, nos parece interesante reflexionar sobre estos acontecimientos, como una oportunidad de sentar un debate más profundo en torno a las formas de concebir al Estado y su posicionamiento frente al fenómeno señalado. Este Estado que, cual el gato del hipotético experimento planteado por el físico austriaco Erwin Schrödinger, parece estar presente y ausente al mismo tiempo.

Como señalan las/os investigadoras/es del colectivo Noria, para generar análisis más ricos, es necesario revisar la teoría clásica del Estado. "Si queremos describir y entender lo que sucede en la realidad, tenemos que observarla tal y como es, no como esperamos que sea" (Programa Noria para México y América Central, 2019). Ello implica reconocer la existencia y el desenvolvimiento particular de Estados que nunca reivindicaron de forma práctica y acabada el monopolio de la violencia física legítima weberiano. Este último ha sido "compartido y/o delegado activamente con actores privados, legítimos e ilegítimos, que participan de la construcción del orden junto con autoridades públicas" (Programa Noria para México y América Central, 2019). Es así

⁵ Para la noción de instituciones informales nos remitimos a la conceptualización propuesta por HELMKE G. y LEVITSKY S. (eds.): *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, p. 5; que las definen como "reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y aplicadas [*enforced*] por fuera de los canales oficialmente sancionados" (traducción propia).

que, desde estos matices empíricos, cobra sentido y realidad aquel Estado simultáneamente presente/ausente.

2. Algunas nociones conceptuales: entre el Leviatán y Escila⁶, los “clusters de orden”

En una fórmula, ahora ya clásica, Gambetta (2007) definió a la mafia siciliana como una empresa económica cuya mercancía específica era la “protección” (p. 25). En ese sentido, el autor reconocía que la oferta de protección por parte de agentes privados podía fungir como lubricante de “transacciones inestables en las que la confianza es escasa y frágil” (p. 46). La idea subyacente es la de ausencia estatal. La mafia garantiza ciertos márgenes de certidumbre cuando “no se dispone de ninguna instancia legítima de aplicación de la ley, en otras palabras, del Estado” (p. 46).

En la propuesta de Gambetta (2007), la idea nodal es que mafia y Estado proveen la misma mercancía: protección; las diferencias estriban en las modalidades que ésta última adopta. Como corolarios de la oferta de protección, se derivan dos consecuencias: en primer lugar, cada mercado declarado como ilegal por el Estado pasa a depender de la protección privada; en segundo lugar, como integrantes del mismo gremio, los intereses de agentes de la ley y mafiosos pueden llegar a converger (y materializarse eventualmente en acciones concretas para su defensa) (p. 28-29). A pesar de esta última referencia a potenciales sinergias entre protectores legales e ilegales, Gambetta no lleva su apreciación mucho más allá. Por el contrario, señala los niveles de violencia alcanzados por la mafia en Italia como un síntoma de que la connivencia tiene sus límites (p. 35-36).

Uno de los problemas principales de la bibliografía sobre mafias o grupos criminales organizados, de la que Gambetta es un exponente, es aquel enunciado por Dewey, Míguez y Saín (2017) como la distinción estricta entre dos esferas de interés: la legal, representada por el Estado y sus instituciones; y la ilegal, encarnada en los grupos criminales y sus negocios (p. 396). Consecuentemente, pensar desde ese marco conceptual el rol de los grupos ilegales en ciertas formas de regulación de los intercambios, implica necesariamente interpretaciones en clave de “vínculos corruptos” o “conexiones clandestinas” (Dewey, 2013, p. 71).

Sin embargo, esos marcos conceptuales soslayan las hibridaciones y fusiones de intereses que, existentes en el plano fáctico, permiten articular formas de gobierno y soberanía desde una asociación entre actores legales e ilegales (Dewey, 2013, p. 72). La noción de dos lógicas claramente diferenciadas, cuyas intersecciones podrían explicarse a partir de desviaciones individuales de la norma parece insuficiente para dar cuenta de este tipo de fenómenos.

⁶ Siguiendo la metáfora hobbesiana del Leviatán como monstruo marino supremo (según la descripción bíblica), nos parece que la caracterización homérica de Escila podría ser una imagen bastante sugerente de la noción de estatalidad trabajada en el artículo. El torso femenino del que se desprenden seis cabezas perrunas permite pensar al Estado bajo una faz múltiple e híbrida. Para un abordaje más profundo de la metáfora del Leviatán, véase: TRALAU, J. (2013). El Leviatán de Hobbes. La destrucción del Estado, Cristo y el vientre del cocodrilo. En *Foro Interno*, Vol. 13, pp. 119-138. DOI: http://dx.doi.org/10.5209/rev_FOIN.2013.v13.43087

Una de las formas de encuadre posible es el concepto de *forbearance* o tolerancia, propio de la bibliografía anglosajona. Éste último pone en juego los intereses compartidos entre actores legales e ilegales y el potencial incremento de la gobernabilidad que para los Estados puede representar la tolerancia de ciertas vulneraciones de la ley. En resumidas cuentas, plantea un panorama en el que tiende a deshilacharse el entramado que vinculaba como una relación necesaria la gobernabilidad con el estricto *rule of law*. Consecuentemente, amplía las formas de pensar cómo el Estado construye orden por fuera de las “limitaciones” impuestas por la legalidad y las reglas de juego pactadas desde las instituciones públicas.

Según Holland (2016), hay tres elementos nodales que distinguen el concepto de *forbearance* del *weak enforcement*: capacidad institucional, decisión política y revocabilidad (p. 233). Asimismo, la autora construye una tipología del concepto a partir de dos variables: incidencia económica (regresiva/ progresiva) y modo de distribución (contingente/ no contingente). De ese cuadro de doble entrada se derivan cuatro modalidades posibles: corrupta (regresiva y contingente), clientelar (progresiva y contingente), plutocrática (regresiva y no contingente) y welfarista (progresiva y no contingente)⁷ (p. 235). Evidentemente, las tres últimas formas abren un campo de reflexión por fuera de los lugares comunes sobre “incapacidad” y “corrupción” estatal.

En este artículo, adoptamos como referencia teórica para la interpretación de las formas de dominación social híbridas la noción de “*clusters* de orden” (Dewey *et al*, 2017). Partiendo del concepto de *clusters*, como unidades económicas virtuosas, “islas” de eficiencia, innovación y cooperación económica “productoras de nodos de un cierto orden”; los autores trasladan la idea desde el ámbito de la gobernanza económica al de la gobernanza política (p. 398).

En ese sentido, los “*clusters* de orden” son entendidos como formas híbridas de dominación social, que combinan rasgos de órdenes sociales burocráticos y patrimoniales, en una dinámica de refuerzo mutuo. Estas situaciones engendran reglas y autoridades desviadas de las normas legales, pero que aún así encuentran cierto grado de aceptación entre la población. Aceptación que no obsta la existencia de niveles subóptimos de cooperación y mayores cuotas de coerción, pero que se justifica en tanto genera resultados superiores a aquellos que las instituciones formales y legales podrían producir por sí solas (Dewey *et al*, 2017, p. 396).

La utilización de un concepto como *cluster*, popularizado en la década de los ‘90, no pretende presentar como una novedad el hecho de que existan interpenetraciones o alianzas entre Estado y grupos delictivos⁸, sino que intenta contextualizar los órdenes híbridos contemporáneos. A decir de los autores, tres condiciones interrelacionadas le dan impulso a este tipo de arreglos en la Posguerra Fría (y especialmente, en áreas afectadas por la “tercera ola” democratizadora): la introducción de políticas neoliberales a nivel global; el crecimiento masivo de la regulación gubernamental de la economía y las relaciones sociales (más allá incluso de su capacidad de aplicación); y

⁷ Holland ilustra esta noción a partir de la “permissividad” de mercados y ferias ilegales en algunas ciudades latinoamericanas; como un ejemplo de *forbearance* welfarista.

⁸ Por el contrario, la construcción del poder estatal a partir de medios que podrían calificarse de “ilegales” se trata en TILLY, C. (1985). “War Making and State Making as Organized Crime”. En: *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

lo que Wacquant denominaría como “marginalidad avanzada”, derivada del colapso del modelo de producción y la segmentación del mercado (Dewey *et al*, 2017, p. 397-398). En términos generales, este tipo de *cluster* se desarrolla en territorios en los cuales las instituciones estatales racionales no son capaces de garantizar la satisfacción de necesidades sociales básicas o de ejercer un control legal y efectivo sobre el uso de la fuerza, además de fallar en la garantía del cumplimiento social de las normas legalmente sancionadas- dos rasgos centrales que, de acuerdo con Max Weber, definen la dominación (Herrschaft) (Dewey *et al*, 2017, p. 398).

Como lo refleja la referencia a “territorios” en lugar de Estados en el anterior extracto de Dewey *et al* (2017), en el concepto de “*clusters* de orden” está presente la doble dimensión original de enclave territorialmente anclado y eslabón dentro de las cadenas globales de valor (o de los flujos internacionales ilícitos). En esa línea, es interesante recuperar las ideas de Ruggiero (2005) en torno al hecho de que “las economías delictivas han establecido unas conexiones internacionales que consienten operaciones simultáneamente locales y globales” (p. 56). Ante dichas articulaciones, cada vez se torna más complejo el trazado de límites entre lo legal y lo ilegal en términos de actores y espacios. La metáfora del “bazar urbano” (p. 48) y el concepto de “economía sucia” (p. 118) son las propuestas teóricas del autor para sortear tales dificultades.

Sin embargo, este anclaje territorial no debe entenderse como una concentración de la ilegalidad en estos espacios (o “geografías de la exclusión”).

Antes bien, está el deseo de circunscribir el crimen y delimitarlo dentro de límites sociales precisos: (...) no sólo le permite a la sociedad un reaseguro durkheimiano de honestidad y corrección, sino que también posibilita la concentración de los costos sociales del crimen dentro de comunidades delimitadas. (Ruggiero, 2005, p.77)

En tanto el estudio de la territorialidad se interesa por el comportamiento de los grupos humanos y los procesos de construcción de identidades situadas, “coloca la discusión sobre la presencia de actores, o individuos, con intereses diversos sobre un mismo territorio” (Martín Moreno, 2017, p. 59). Es decir, la reflexión sobre la territorialidad nunca puede darse escindida de los sujetos sociales particulares insertos en ella. Esta representación del territorio atravesado por la variable del poder, habilita la pregunta por los términos en que se dan las intersecciones singulares entre legalidad e ilegalidad para la construcción de redes, flujos y reglas localizados.

En esa línea, para pensar el contexto territorial particular sobre el que se propone el análisis, las favelas, resulta imprescindible poner atención a las particularidades que las estructuran. Las condiciones de marginalidad y vulnerabilidad de la población allí asentada son el sustrato sobre el que se construyen relaciones sociales basadas en la ausencia o incapacidad estatal, las necesidades que persisten insatisfechas y buscan ser resueltas por medios alternativos (por fuera incluso de lo legalmente establecido). Más que áreas de concentración de las actividades criminales, los enclaves territoriales en los que se manifiestan explícitamente las hibridaciones y la violencia se caracterizan por la segregación territorial (Beato y Zilli, 2012, p. 75).

Es así que las interrelaciones entre los actores estatales y los de carácter ilegal no se agotan en los espacios que se caracterizan por una manifiesta vulnerabilidad social, pero allí adoptan características específicas y más explícitas. Como indican Assis Couto y Beato Filho (2019), en áreas que combinan exclusión social y segregación territorial, “la violencia se torna un patrón de sociabilidad con un componente de identidad territorial bastante acentuado” (p. 202). Menos identificables resultan las áreas de circulación de los réditos de la actividad criminal, ligadas a las tareas de organización y control empresarial (Ruggiero, 2005, p. 78).

3. El caso de Río de Janeiro: “*chame o criminoso*”⁹

Según la información disponible, el *Comando Vermelho* (CV) es una organización criminal que se originó en la prisión Candido Mendes de Ilha Grande en los años setenta, durante la última dictadura militar brasileña. Dicha organización se gestó a partir de la unión entre presos comunes y políticos recluidos en la misma unidad penitenciaria (Kershisnik, 2012, p. 3). Si bien en sus orígenes se presentaba como un grupo de autoprotección frente la constante vulneración de los derechos de los internos, luego comenzaría a involucrarse en delitos menores, para finalmente incursionar en el comercio y tráfico de droga a partir de los años ‘80. Distintas versiones señalan que a lo largo de la década de 1990 logró el control absoluto del narcotráfico en Río de Janeiro. A pesar de la posterior pérdida de terreno, ligada a la aparición de otros grupos criminales y milicias armadas, actualmente se la califica como la segunda organización criminal de mayor importancia en Brasil, luego del *Primeiro Comando da Capital* (PCC) (Sampó, 2019, p. 4).

Como señalan Arias y Barnes (2016), Río de Janeiro representa un espacio muy significativo para analizar el rol que los grupos criminales desempeñan en el control social (p. 468). Esto se debe no solo a que se trata del lugar de origen de la primera y una de las más importantes organizaciones criminales brasileñas, el CV, sino también a la variedad de órdenes de seguridad locales, dirigidos por distintos tipos de bandas y grupos delictivos. Dentro de la ciudad, “comandos” o bandas narco, “milicias”¹⁰ y grupos extorsivos asociados a la policía controlan gran parte de las más de 100 favelas cariocas. En este breve artículo nos concentraremos específicamente en la acción de los “comandos” cariocas, operantes fundamentalmente en la Zona Norte de la ciudad.

Una particularidad de este tipo de organización criminal es que el comercio local de droga ilícita tiene como correlato y condición un férreo control del territorio. Como apunta Cappelletti (2020), cada célula de la organización tiene un fuerte vínculo con las comunidades locales en donde desarrollan sus negocios, siendo muchas veces los

⁹ La frase es una paráfrasis de la línea de la canción “*Acorda amor*” (1974) en la que Chico Buarque se refiere al recurso al “ladrón” frente al desamparo y la represión vigentes durante el período de la dictadura: “*Era a dura, numa muito escura viatura/ Minha nossa santa criatura/ Chame, chame, chame lá/ Chame, chame o ladrão, chame o ladrão*”.

¹⁰ Si bien algunos de los señalamientos que aquí se trazan sobre las dinámicas operativas de los “comandos” podrían hacerse extensivas a las milicias, este tipo de actor presenta particularidades que justifican un tratamiento diferenciado. Para una comparación entre las dinámicas de dominación social ejercidas por ambos tipos de actores y las experiencias de los habitantes de dichas comunidades en Río de Janeiro, véase ZALUAR, A.; CONCEIÇÃO, I. S. Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro: que paz?. *São Paulo em Perspectiva*, San Pablo, Fundación Seade, v. 21, n. 2, pp. 89-101, jul./dic. 2007.

miembros de esas células a la vez residentes de las favelas donde operan (p. 26). De hecho, en la década de 1990 en Río de Janeiro un 50% de las asociaciones de moradores habrían estado controladas por el crimen organizado (De Lucca Torres y Zaluar, 2009). En la primera década del siglo XXI, los procesos de fragmentación del *Comando Vermelho* (que había dado origen al *Terceiro Comando* y luego a *Amigos dos Amigos*) y de consolidación de las “milicias” disminuyó esos porcentajes. Ello no quita que el Comando y sus sucedáneos no retengan importantes cuotas de poder político.

Como señala Arias (2006) la apropiación de atribuciones estatales y el capital social a ellas asociado por parte de las organizaciones criminales cariocas se sostiene a partir de las conexiones y vínculos con agentes estatales y líderes cívicos (p. 299). En opinión del autor, las sonadas referencias a autoridades o instituciones “paralelas” ignoran evidencia que revela vínculos entre agentes gubernamentales, líderes cívicos y traficantes de drogas, las cuales constituyen la base de los “órdenes políticos paralelos” [*parallel polities*] generados en las favelas y emanados de prácticas clientelares que históricamente han dominado la política carioca (Arias, 2006, p. 294).

Así, si bien la relación entre actores estatales y bandas criminales para la gestión de redes clientelares constituyen una constante, lo que ha ido mutando es la estructura de ese vínculo. Arias (2006) señala que si en el Río de la década de los ‘90 la misma se daba fundamentalmente bajo el formato “triádico”¹¹, lo propio de la primera década del siglo XXI pasa a ser el sistema de “doble patronato”. Bajo este último, tanto el Estado como las organizaciones criminales actúan como “patrones” para los residentes de la favela, y simultáneamente los grupos criminales aspiran a ganar para sí respaldo por las acciones de los políticos en la favela (p. 302).

En la interacción con la comunidad, parecería configurarse una relación transaccional en los términos de un “mercado de la protección”. Mientras la organización asume funciones vinculadas a la provisión de servicios públicos dentro de la favela, como la distribución de garrafas de gas, el transporte hacia hospitales, el suministro de útiles escolares, entre otras (Leeds, 1996; Gurgel de Oliveira, 2013); los habitantes proveerían al grupo criminal respaldo (o una moderada aceptación) y anonimato. La falta de fiabilidad del Estado como garante de algunos servicios básicos, ha permitido al *Comando Vermelho* arrogarse tales funciones, ganando legitimidad entre los moradores de las favelas y también su respeto y obediencia. Sin embargo, la política asistencialista tiene su contrapartida en intimidaciones ejercidas mediante la fuerza: es la organización la que determina quién puede frecuentar la favela, regulando la vida de sus moradores.

Ello parece ir en línea con la idea de que los “*clusters* de orden” suelen basarse en normas particularistas y relaciones personales, incluyendo solo a un núcleo restringido de actores. Además, la inaplicabilidad de normas universales y ampliamente consensuadas suele requerir mayores niveles de coerción y extorsión para alcanzar umbrales de orden aceptables (Dewey *et al*, 2017, p. 396)

¹¹ Por relación clientelar “triádica” el autor entiende aquella establecida entre un político con un “broker” local (o en la jerga argentina, un “puntero”) que provee acceso a un caudal significativo de votos.

De esta forma el control ejercido por el *Comando Vermelho* conlleva la instauración de un orden informal, regido por sus propias normas y criterios de justicia (Gurgel de Oliveira, 2013, p. 17). Investigaciones como las de Junqueira y Rodrigues (1992), abocada al estudio del caso de la “*Favela do Jacarezinho*” (o Pasárgada), han revelado importantes mecanismos e instancias de justicia informal vigentes en estos espacios. Similares observaciones se han hecho respecto del PCC en San Pablo (Feltran, 2010; Birol y Dal Ri, 2011).

La multiplicidad de funciones desarrolladas por el grupo criminal no debe soslayar el hecho de que todas ellas están supeditadas a un objetivo principal, consistente en la obtención de recursos económicos, como bien resalta Leeds (1996): a pesar de que estos líderes puedan sentir la obligación de dar alguna compensación a sus comunidades, son primero y ante todo “hombres de negocios” que utilizan el espacio físico de la favela como locación operativa para el desarrollo de actividades del sector informal altamente lucrativas (p. 62).

Otro de los servicios públicos deficientes en las favelas es la seguridad interna. Frente a un territorio extenso, donde predominan distintas organizaciones criminales y milicias urbanas, la estrategia de abordaje del Estado ha consistido en una dinámica de “ausencias y presencias selectivas” (Leeds, 1996, p. 49). En lo que respecta a la garantía de seguridad o de acceso a servicios básicos, la población no puede contar con el Estado, ya que consideran (no sin fundamentos) que su presencia se hace efectiva en gran proporción sólo en su faceta violenta y represiva. La policía ha sido acusada en numerosas ocasiones de violaciones a los derechos humanos, incluidas torturas y ejecuciones sumarias (Magaloni *et al*, 2015, p. 10). Asimismo, según el Instituto de Seguridad Pública del Estado de Río de Janeiro (2020), las muertes por intervención de agentes estatales alcanzaron en 2019 un máximo de 1814 (un 18.3% más que en el 2018) (p. 6).

El accionar violento de los representantes estatales fomenta la desconfianza de la población, que muchas veces tiene más temor a la policía que a la presencia de los grupos criminales en el territorio (Madeiro, 2016). En efecto, datos de la Encuesta Nacional de Victimización (Secretaría Nacional de Seguridad Pública, 2013) apuntaban tendencias llamativas, como mínimo. Río de Janeiro aparecía como uno de los estados con las tasas más bajas de confianza en la Policía Militar (apenas un 10.9% decía “confiar mucho” en ella, contra el 26.1% de Minas Gerais) (p. 242) y con las mayores tasas de reportes de extorsión y pago de propinas a esa agencia estatal (7%) (p. 245). Este último factor ya había sido retratado en el estudio cualitativo realizado por Arias (2006) en tres favelas cariocas: los moradores de Santa Ana, por ejemplo, declaraban que los policías asentados en el *morro* aceptaban pagos regulares de los traficantes, mientras los agentes basados fuera de él no recibían pagos directos (p. 305).

Las percepciones poco favorables de la policía quedaron aún más patentes en los resultados arrojados por los Estudios sobre Victimización de 2017: el miedo a ser víctima de la policía (en torno al 50%) o de un tiroteo entre policías y criminales (51%) superó con creces al temor de ser victimizado por bandidos, para crímenes como secuestros (29%), robo de vehículo (25.4%) o agresión física (43.8%). (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2017, p. 158).

Teniendo en cuenta estos antecedentes en los vínculos entre los moradores de las favelas, los grupos criminales y las instituciones del Estado es que puede entenderse la forma en la que se configuraron las relaciones sociales entre estos tres grupos frente el escenario desencadenado por la pandemia de la COVID-19.¹²

Ante la crisis, las necesidades de los moradores de las favelas se vieron incrementadas. Por un lado, porque con el deterioro de la situación económica aumentó el número de personas que requerían acceso a una amplia variedad de servicios, como comida y medicamentos. Por otro lado, se redefinió la noción de amenaza a la luz de una nueva concepción de seguridad que ahora incluiría la protección frente a la enfermedad (Cappelletti, 2020, p. 35). Es en ese escenario en el que el *Comando Vermelho* decidió actuar imponiendo una cuarentena estricta, suspendiendo algunos puntos de comercialización de droga, estableciendo un toque de queda a partir de las 20 horas y el uso de barbijos de forma obligatoria. En “Ciudad de Dios”, una de las favelas donde se supone que el grupo ejerce mayor control, la medida fue primero comunicada por mensaje de Whatsapp y por pasacalles en algunas esquinas, y luego miembros del grupo criminal circularon en autos con altoparlantes pidiéndole a la gente que se quedase en su casa y cumpliera con la cuarentena, anunciando que quienes no lo hiciesen recibirían correctivos ejemplificadores (Blois, 2020). A su vez, en la “*Rocinha*”, otro territorio donde el *Comando Vermelho* estaría fuertemente posicionado, los grupos criminales determinaron que los comercios debían reducir el precio del gas, ya que la población, sin haber podido salir de su casa, había tenido una baja en sus ingresos. Finalmente, en la favela “Jacaré”, los dueños de farmacias fueron amenazados con represalias si subían el precio del alcohol en gel (Leitão y Martins, 2020).

Para exigir y vigilar el estricto cumplimiento de la cuarentena, nuevamente el control del territorio apareció como requisito, por lo que los grupos criminales muchas veces contaron con una ventaja de partida por sobre las instituciones del Estado u organizaciones no gubernamentales. De ahí que, frente a este tipo de situaciones, las agencias de ayuda buscasen trabajar con proveedores no estatales o junto a ellos, incluso si se trataba de grupos criminales (Muggah, 2020). La necesidad de intervenir de forma rápida y efectiva en los territorios para impedir o aplacar la propagación del virus operó como un condicionante de la gestión conjunta entre dependencias estatales y organizaciones criminales, incluso aunque ello abonara implícitamente la legitimidad de estas últimas, como interlocutor válido en las favelas.

A raíz de esto, consideramos que la pandemia de la COVID-19 reforzó dos tendencias interrelacionadas y preexistentes: por un lado, la del Estado a construir orden y gobernabilidad por fuera de sus vínculos “legales”; y por otro, la de los grupos criminales a atribuirse funciones “estatales”. En breve, la coyuntura ha puesto de manifiesto el avance que ambos procesos han alcanzado al momento presente.

¹² Para un análisis de las medidas sociales adoptadas frente a la pandemia por Estado y organizaciones criminales en México, El Salvador y Brasil, véase IAZZETTA, M. (2020). *Estado, crimen organizado y pandemia por COVID-19*. Artículo entregado para publicación. De la versión preimpresa de este artículo se ha retomado el concepto clave de “clusters de orden”.

4. Conclusiones

A modo de breve conclusión, retomamos el objetivo central de este artículo: problematizar la concepción dualista (Estado-sociedad como compartimentos estancos), a partir de la cual se han analizado tradicionalmente las dinámicas de producción de orden territorial. Es por ello que, recuperando conceptos como “estatalidad híbrida” o “*clusters* de orden” (Dewey *et al*, 2017), consideramos pertinente adoptar una mirada alternativa, que diera cuenta del fenómeno de una forma más próxima a la que se verifica en la realidad empírica.

Con ese propósito, tomamos como objeto de análisis el caso de las favelas de la Zona Norte de Río de Janeiro. No sólo por su reciente puesta en agenda en los medios de comunicación locales, sino por tratarse de una de las manifestaciones más acabadas (y también más trabajadas por la bibliografía académica) de los procesos que pretendíamos abordar.

En esa tesitura, y retrotrayéndonos a la metáfora que da nombre al artículo, consideramos que los términos de la dicotomía “ausencia” / “presencia” estatal resultan insuficientes para retratar la complejidad de las realidades abordadas. Nuestro objetivo no ha sido “abrir la caja” para revelar de modo concluyente un Estado ausente o presente, sino que, por el contrario, creemos que la riqueza del análisis está en la superposición en que ambas realidades coexisten. Como señalaba Dewey (2015) pensar la “venta de protección” y la construcción de orden como producto de la acción del Estado o de las organizaciones delictivas, impide plantear una tercera posibilidad: la protección que el Estado provee de forma ilegal o en asociación con esas organizaciones (p. 43). Pensar que el gato está vivo o muerto; y el Estado presente o ausente, fuerte o débil, implica plantear el problema en términos que circunscriben los análisis y oscurecen realidades incómodas. Puede que al abrir la caja encontremos un Estado que, paradójicamente, interviene en la construcción de orden mediante una dinámica de “ausencias y presencias selectivas” (Leeds, 1996, p. 49).

Referencias bibliográficas

- Agamben, G. (2003). *Homo sacer: el poder soberano y la nuda vida*. Adriana Hidalgo Editora.
- Arias, E. D. (2006). The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 38, pp 293-325. DOI:10.1017/S0022216X06000721
- Arias, E. D. y Barnes, N. (2016). Crime and plural orders in Rio de Janeiro, Brazil. SAGE Publications, *Current Sociology*, Vol. 65 (No. 3), pp. 448-465. DOI: <https://doi.org/10.1177/0011392116667165>
- Assis Couto, V. y Beato Filho, C. (2019). Milícias: o crime organizado por meio de uma análise das redes sociais. *Revista Brasileira de Sociologia*, Vol. 7, (No. 17), pp. 201-221. DOI: <http://dx.doi.org/10.20336/rbs.480>
- Beato, C y Zili, L. F. (2012). A estruturação de atividades criminosas. Um estudo de caso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 27 (No. 80), pp. 71-88.
- Birol, A. P. J. y Dal Ri, A. (2011). The Role of Organized Crime in Informal Justice Systems: The Brazilian Case. *Uluslararası Güvenlik ve Terörizm Dergisi*, Vol. 2 (No. 1), pp. 59-80.
- Borges, A.; Lindner, J. y Vargas, M. (8 de abril de 2020). Saúde dialoga como o tráfico e com a milícia, diz Mandetta. *Estadão*. Recuperado de <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-da-saude-dialoga-com-o-trafico-e-com-a-milicia-diz-mandetta,70003265463>
- Blois, C. (24 de marzo de 2020). “Tráfico impõe toque de recolher em favelas do Rio em meio a crise do corona”. UOL Noticias. Recuperado de <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/03/24/coronavirus-faccoes-do-trafico-impoem-toque-de-recolher-em-favelas-do-rj.htm?cmpid=copiaecola>
- Cappelletti, A. (2020). *Between Curfews and Confrontation: Coronavirus Criminal Crisis Management in Rio de Janeiro's Favelas* (tesis de maestría). Universidad de Utrecht, Holanda. Recuperado de <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/399126>
- Dewey, M. (2013). El Leviatán híbrido. Las fuentes del poder policial en el Conurbano Bonaerense. *Miriada*, Año 5, (No. 9), p. 67-88. Recuperado de <https://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/viewFile/3104/3723>
- Dewey, M; Míguez, D. y Saín, M. F. (2017). The strength of collusion: A conceptual framework for interpreting hybrid social orders. SAGE Publications, *Current Sociology*, Vol. 65 (No. 3), pp. 395-410. DOI: 10.1177/0011392116661226
- Feltran, G. de S. (2010). Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. *Caderno CRH*, Vol. 23 (No. 58), pp. 59-73. Recuperado de

https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792010000100005&script=sci_abstract&tlng=pt

Gambetta, D. (2007). *La Mafia Siciliana. El negocio de la protección privada*. Fondo de Cultura Económica.

Gurgel de Oliveira, R. (2013), O Tratamento Jurídico Penal das organizações criminosas no Brasil. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Recuperado de <https://doi.org/10.17771/PUCRio.acad.2121>

Holland, A. C. (2016). Forbearance. *American Political Science Review*, Vol. 110 (No. 2), pp. 232-246. DOI: 10.1017/S0003055416000083

Instituto de Seguridad Pública, Estado de Río de Janeiro. (2020). *Segurança Pública em Números 2019*. Recuperado de http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/SegurancaemNumeros2019.pdf

Junqueira, E. B. & Rodrigues, J. A. de S. (1993). Pasárgada revisited: policing favelas in Brazil. In Mark Findlay & Ugljesa Zvekic (Eds.), *Alternative policing styles: cross-cultural perspectives* (pp. 123-130). Norwell, USA: Kluwer Law International.

Kershisnik, B. (2012). A violência lenta da ditadura: A formação e influência do Comando Vermelho. *La Marca Hispánica*, No. 23. Recuperado de <https://lamarcahispanica.byu.edu/files/2012/10/La-Marca-Lit-8-revision1-Berkaley.pdf>.

Leeds, E. (1996). Cocaine and parallel polities in the Brazilian urban periphery: Constraints on local-level democratization. *Latin American Research Review* Vol. 31, (No. 3), pp. 47-83. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/2503884?seq=1>

Leitão, L. y Martins, M. (26 de marzo de 2020) “Traficantes ameaçam comércio em favelas do Rio contra o aumento de preço do álcool gel”. *G1 Globo*. Recuperado de <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/03/26/traficantes-ameacam-comercio-em-favelas-do-rio-contr-o-aumento-de-preco-do-alcool-gel.ghtml>

Madeiro, C. (19 de mayo de 2016) “Pesquisa: população em favelas do Rio teme mais a polícia do que traficantes.” UOL Notícias. Recuperado de <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/05/19/pesquisa-populacao-em-favelas-do-rio-teme-mais-a-policia-do-que-traficantes.htm>

Magaloni, B.; Franco Vivanco, E. y Melo, V. (2015). Killing in the slums: an impact evaluation of police reform in Rio de Janeiro. *Center on Democracy, Development and the Rule of Law (CDDRL)*. Stanford University. Recuperado de https://siepr.stanford.edu/sites/default/files/publications/556wp_9.pdf

Martín Moreno, L. A. (2017). *El control territorial en el siglo XXI: Fundamentos teóricos* (ISBN 978-958-56252-0-4). Departamento Ejército. Bogotá, Colombia. Recuperado de:

<https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/7/4/10-1?inline=1>

- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil. (2017). *Estudios sobre victimización* (ISBN: 978-85-5506-061-8). Recuperado de <https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pesquisa-vitimizacao/pnv-estudo-sobre-vitimizacao.pdf>
- Muggah, R. *Entrevista: Robert Muggah* [abril de 2020]. Andrew, G. *Coronavirus in the city: A Q&A on the catastrophe confronting the urban poor*. The New Humanitarian. Recuperado de: https://www.thenewhumanitarian.org/interview/2020/04/01/coronavirus-cities-urban-poor?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=social
- Programa Noria para México y América Central, (14 de enero de 2019) *Trascender las guerras: Desentrenar las violencias en México y América Central desde lo local* [Presentación] Recuperado de <https://www.noria-research.com/trascender-las-guerras>
- Redacción MDZ. (24 de marzo de 2020). *Narcos decretan el "toque de queda" en las favelas de Brasil*. MDZ. Recuperado de <https://www.mdzol.com/mundo/2020/3/24/narcos-decretan-el-toque-de-queda-en-las-favelas-de-brasil-69087.html>
- Ruggiero, V. (2005). *Delitos de los débiles y delitos de los poderosos. Ejercicios de anticriminología*. Ad Hoc.
- Secretaria Nacional de Seguridad Pública de Brasil. (2013). *Pesquisa Nacional de Vitimização*. Recuperado de https://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Relat%C3%B3rio-PNV-Senasp_final.pdf
- Sierra, G. (4 de abril de 2020). *Trump y los narcos de las favelas, los inesperados rescatistas de los brasileños*. Infobae. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/04/04/trump-y-los-narcos-de-las-favelas-los-inesperados-rescatistas-de-los-brasilenos/>
- Zaluar, A. *Entrevista: Alba Zaluar* [septiembre de 2009]. De Lucca Torres, L. *Ponto Urbe* [online]. Recuperado de <https://journals.openedition.org/pontourbe/1598#quotation>

Mujeres en el mantenimiento de la paz: teoría y práctica

Women in peacekeeping: theory and practice

*Micaela Agustina Berardo*¹

Eje temático

Feminismo e igualdad de género como herramienta transformadora mundial.

Resumen

La desigualdad de género al interior de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas obstaculiza el cumplimiento de sus mandatos. Además, las operaciones no tienen en cuenta las necesidades específicas de las mujeres en los escenarios en los que operan. El objetivo de este trabajo es destacar el rol de las mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz, argumentando a favor de la inclusión de más personal femenino en las mismas. Como muchas académicas feministas, creo que los estudios sobre seguridad internacional deberían tener más en cuenta el papel que desempeñan las mujeres en los procesos de paz, por lo cual tomaré un enfoque normativo explícito. Comienzo con una breve introducción a la problemática de la seguridad desde la óptica de la teoría feminista de las relaciones internacionales. En segundo lugar, detallo de qué manera la incorporación de mujeres a las operaciones de mantenimiento de la paz puede mejorar su rendimiento. Luego, analizo cómo las Naciones Unidas incorporaron en su agenda el tema de las mujeres en las situaciones post conflictivas. Por último, me aboco al estudio del caso de la Misión de Naciones Unidas en Liberia (2003-2018) para respaldar mis argumentos.

Palabras clave: seguridad internacional; mantenimiento de la paz; operaciones de paz; estudios de género; teoría feminista.

¹ Estudiante de último año de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Córdoba (UCC), Córdoba, Argentina. Correo electrónico personal: micaelaberardo@live.com

Introducción

La perspectiva de género ha estado presente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas desde el cambio de siglo: la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad marcó un verdadero hito en la agenda del órgano. A partir de ese momento, numerosos instrumentos legales fueron adoptados que promueven la igualdad de género y fortalecen la participación, la protección y los derechos de la mujer a lo largo del ciclo del conflicto - desde su prevención hasta la reconstrucción posterior. Más aún, luego de una revisión exhaustiva de los resultados de la Resolución en su 15° aniversario, el Consejo de Seguridad comenzó a abordar específicamente el tema de la desigualdad de género al interior de las operaciones de mantenimiento de la paz. Sin embargo, a pesar del llamado de Naciones Unidas a incluir más mujeres en las fuerzas de paz, estas siguen siendo extremadamente subrepresentadas.

La desigualdad de género al interior de los contingentes es un grave problema del cual Naciones Unidas es consciente: la falta de mujeres policías y militares puede obstaculizar, e incluso, impedir la consolidación de una paz sostenible e inclusiva en los escenarios en los que operan. Los abusos sexuales perpetrados por los soldados de Cascos Azules hacia las víctimas que supuestamente tienen que proteger son solo un oscuro recordatorio de las graves consecuencias que puede tener el monopolio masculino de las tareas de seguridad. Además, con el personal femenino subrepresentado, las operaciones de paz no están alcanzando su potencial efectividad dado a que las mujeres tienen la capacidad de realizar de manera más óptima que sus contrapartes masculinas ciertas tareas esenciales para las misiones -en este trabajo se detallan seis de ellas.

La falta de personal femenino en las operaciones de mantenimiento de la paz es parte de un problema más grande: la invisibilidad del rol de la mujer como agente activo en las situaciones de conflicto y en los procesos de paz. Es por esto, que mi trabajo comienza con una breve introducción a la problemática de la seguridad desde la óptica de la teoría feminista de las relaciones internacionales. En segundo lugar, detallo de qué manera la incorporación de mujeres a las operaciones de mantenimiento de la paz puede mejorar su rendimiento. Para esto he realizado un relevamiento de trabajos de investigación existentes que analizan las ventajas que supone para las misiones de Naciones Unidas el incremento del personal femenino. Luego, dedico un apartado a revisar la manera en la cual el Consejo de Seguridad incorporó en su agenda el tema de las mujeres en las situaciones de conflicto. Por último, me aboco al estudio de la Misión de Naciones Unidas en Liberia (2003-2018), caso paradigmático en el cual la inclusión de contingentes policiales exclusivamente femeninos ha demostrado tener un gran impacto positivo para la consolidación de una paz durable².

² Para la presentación de mi trabajo en la IV Conferencia Mundial de Relaciones Internacionales "Cambio de agenda, los desafíos de la nueva realidad mundial", he dedicado (a modo de apéndice) unas palabras a la reflexión del impacto que la pandemia del COVID-19 está teniendo respecto al rol de las mujeres en el mantenimiento de la paz.

1. El problema de la masculinización de la seguridad: una mirada desde la teoría feminista de las Relaciones Internacionales

Tradicionalmente, la seguridad ha sido vista como una tarea masculina, vinculada con la idea de que los varones son guerreros protectores, actores armados legítimos que luchan para proteger a aquellos que necesitan protección. La teoría feminista de las Relaciones Internacionales se ha encargado de demostrar cómo el mantenimiento de la paz, concebido como la búsqueda de seguridad, está moldeado por nociones masculinas de seguridad militarizada. Las situaciones de posconflicto generalmente se entienden como el cese formal de la violencia entre combatientes armados, idealmente en transición hacia una situación en la que el Estado tiene el monopolio del uso de la fuerza. Este es el cambio que las operaciones de mantenimiento de la paz buscan facilitar, llevando a cabo una amplia gama de tareas como desarmar a los combatientes, facilitar los acuerdos de paz, monitorear las elecciones y desarrollar la capacidad del estado de derecho en instituciones estatales como las fuerzas policiales y el ejército (Smith, 2017).

Sin embargo, como ha demostrado la academia feminista, la violencia contra las mujeres a menudo continúa en el período posterior al conflicto a tasas proporcionales o incluso mayores que durante el período del conflicto. Esto abarca violación, agresión sexual, violencia doméstica, prostitución forzada, así como también aumento del trabajo sexual para aliviar la inseguridad financiera. Este enfoque dominante sobre el mantenimiento de la paz a menudo oscurece aún más este tipo de violencia. En este enfoque actual, cuestiones como la igualdad de género y la violencia doméstica son consideradas meramente como cuestiones blandas -soft issues-, en contraposición con las cuestiones reales de la seguridad militar -hard issues-. Esta manera de entender de la paz, entonces, es una en la que la seguridad de las mujeres no es central (Smith, 2017).

Donna Pankhurst (2008) ha teorizado sobre el fenómeno que ella denomina como “post-conflict backlash against women” (una reacción violenta contra las mujeres en la situación posconflicto), que se caracteriza principalmente por altas tasas de violencia y el acceso limitado de las mujeres a recursos políticos, económicos y sociales después del conflicto. La restricción del acceso de las mujeres a dichos recursos, como alimentos básicos, vivienda y educación, las hace más susceptibles a la violencia de género. Esto a menudo comienza con la exclusión de las mujeres de las negociaciones y acuerdos de paz, que normalmente se centran en una élite de actores masculinos, a menudo varones militarizados. En las operaciones de mantenimiento de la paz, las mujeres también están subrepresentadas. En 1993, las mujeres constituían solo el 1%

del personal desplegado. Esa cifra solo había aumentado al 6,38% en enero de 2020 del total de las fuerzas de mantenimiento de la paz empleadas³.

Otro problema que conlleva la masculinización de la seguridad es que prioriza la coherencia de la institución militarizada (sea una organización internacional o un Estado) ante el bienestar de los individuos. Estos imperativos de seguridad masculinizada muchas veces justifican la impunidad de la que disfruta el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz, a pesar de los compromisos retóricos de tolerancia cero (Smith, 2017). Este tema llamó mucho la atención en 2014-2016, cuando se dieron a conocer casos de violaciones por parte de personal de la paz de Naciones Unidas en Haití, violaciones por las fuerzas de la Unión Africana en Somalia, por fuerzas de paz francesas y de la ONU en la República Centroafricana y por tropas de la ONU en la República Democrática del Congo (Human Rights Watch, 2020). En muchos casos la explotación sexual es perpetrada a cambio de dinero o comida, lo cual deja en evidencia la desigualdad material a la que hacen frente las mujeres en los escenarios posconflicto⁴. Otros factores que entran en juego son: la cultura militar, las reglas militares, así como también las dinámicas de masculinidad, sexismo y racismo (Westendor, 2020).

Si bien la ONU puede investigar las denuncias de abuso sexual, la responsabilidad final sobre el personal de mantenimiento de la paz corre por cuenta del país que envía las tropas. Como resultado, los procesamientos son excepcionales, incluso después de la cobertura masiva de los medios. Los esfuerzos de la ONU han llevado a algunas mejoras por parte de los países que aportan tropas, como más capacitación antes del despliegue de las fuerzas. Pero esto no basta. Se necesitan cambios profundos en los sistemas legales de los países que envían personal para responsabilizar mejor a los soldados por su comportamiento, además de protección legal a las mujeres que deben hacerse responsable de hijos concebidos por violación -de más está decir que en los escenarios donde estos crímenes se cometen, el acceso al aborto es nulo (Human Rights Watch, 2020). Mientras tanto, con urgencia, se debe incluir más personal femenino⁵ en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Casos de abuso sexual o violación por parte de personal de mantenimiento de la paz han sido denunciados desde la década de 1990 (Human Rights Watch, 2020), sin embargo, este tema no ha sido abordado sino hasta el nuevo milenio. Recién en 2001, se han proporcionado materiales de capacitación sobre códigos de conducta a los Estados miembros para su uso en la capacitación previa al despliegue de personal uniformado (UN Peacekeeping, s.f). A pesar de veinte años de esfuerzos para abordar

³ Cifra calculada en base al total de personal militar-policial en todas las operaciones actuales (no personal civil). Fuente: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/7_gender_report_15.pdf

⁴ Este es un tema importante para las operaciones de la ONU: una encuesta representativa de mujeres de 18 a 30 años en Monrovia, Liberia, sugirió que más de un cuarto de los encuestados informaron haber tenido relaciones sexuales transaccionales con un agente de mantenimiento de la paz (Karim y Beardsley, 2016).

⁵ Al hablar de “personal femenino” hago referencia al conjunto de: 1) personal militar, 2) personal civil, 3) policías.

este problema, la naturaleza y los efectos de tales abusos en los resultados del mantenimiento de la paz siguen siendo poco conocidos y altamente subestimados. Esto ha significado que muchos funcionarios y personal tratan la conducta sexual inapropiada como un problema relativamente menor, en lugar de uno en el centro de la efectividad del mantenimiento de la paz, que compromete el éxito de las operaciones (Westendor, 2020). De nuevo, nos encontramos ante el problema de la masculinización de la seguridad.

Hasta la fecha, las respuestas -que han sido extensas- han girado en torno a un enfoque de conducta o disciplina, que, aunque útil, no llega al corazón de algunos de los factores culturales, sexistas, que impulsan el fenómeno. ¿Cómo podemos, entonces, atacar el fondo del problema? **¿Es posible “desmasculinizar” las instituciones de mantenimiento de la paz?**

Evidentemente sí. Y la respuesta es, en apariencia, simple: se debe aumentar el número de mujeres empleadas en las operaciones de mantenimiento de la paz para feminizar sus prácticas. Las Naciones Unidas lo saben, por lo que está haciendo esfuerzos en tal dirección. Estos cambios prácticos tuvieron lugar como consecuencia del esfuerzo de las teóricas feministas de las Relaciones Internacionales, quienes lograron insertar en la agenda el rol de la mujer en el sistema internacional. El feminismo no sólo ha expuesto la violencia de género en la política global, sino que también desafía las construcciones de género que invisibilizan a las mujeres como actores plausibles de ocupar un papel activo en los procesos de posconflicto (Smith, 2017). La experiencia lo deja en claro: las mujeres no solo son capaces de ocupar los mismos lugares que los varones en las operaciones de mantenimiento de la paz, sino que aumentan la efectividad de las operaciones en su conjunto.

1. La importancia del personal femenino en las fuerzas de paz

Existen argumentos normativos e instrumentales para reducir los desequilibrios de género en las operaciones de mantenimiento de la paz. Mientras que los primeros se centran en la igualdad de derechos de las mujeres para participar en las operaciones, los segundos ven a las mujeres como un medio para aumentar su credibilidad y efectividad operativa. Son estos últimos los que realmente le importan a las Naciones Unidas. "[Aumentar el número de mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz] no es solo una cuestión de números, sino también de eficacia en el cumplimiento de nuestros mandatos" enfatizó António Guterres, secretario general de las Naciones Unidas, en la apertura de Reunión del Consejo de Seguridad sobre el rol de la mujer en el mantenimiento de la paz, en Nueva York (2019)⁶. Siguiendo una línea argumentativa basada en la evidencia, el alto mandatario remarcó que un mayor número de mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz conduce a respuestas de protección que satisfacen mejor las necesidades de todos los miembros de las comunidades locales -tanto varones, mujeres, como niñxs- (Guterres, 2019).

⁶ Traducción propia. El mensaje de apertura puede ser leído aquí.

Pero, ¿por qué el personal femenino resulta más efectivo que el masculino? A continuación, identifico seis ejes en los cuales el personal femenino puede mejorar el rendimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz:

1. Llegada a toda la población local, no solo al 50%: las mujeres que trabajan en el mantenimiento de la paz pueden acceder más fácilmente a la totalidad de la población, por lo que generan información crítica que de otra manera sería difícil de obtener (por ejemplo, entrevistando a supervivientes de la violencia de género). El personal femenino es crucial para que las mujeres locales cuenten con un mejor acceso a las tropas, en particular en sociedades en las que estas no pueden hablar con los hombres (UN Peacekeeping, s.f)

2. Acceso a información crítica para las misiones: en algunos casos las mujeres tienen la capacidad para acceder a espacios locales donde los varones no pueden ingresar, lo que les permite recopilar información crucial para permitir una mejor evaluación de la situación de seguridad en situaciones de posconflicto. Cuanto más variados sean los actores que brindan datos e información, más sofisticada será la imagen en el terreno, como se demostró en un [estudio realizado en Afganistán](#). En el mismo, los equipos femeninos de investigación pudieron penetrar en la sociedad conservadora dominada por los varones interactuando regularmente con las mujeres locales, ganándose su confianza hasta que estuvieron dispuestas a compartir información valiosa sobre las áreas donde los talibanes estaban reclutando (Birgith Andreassen et al., 2009)

3. Más reportes de casos de abuso sexual en contextos de posconflicto, es más probable que las poblaciones afectadas se comuniquen con las fuerzas de mantenimiento de la paz femeninas sobre temas delicados, como la violencia sexual. Tanto varones como mujeres son más comunicativos cuando hablan el personal femenino en lo que respecta a la violencia sexual, especialmente en regiones donde la interacción con hombres extranjeros es un tabú cultural o religioso. Los varones víctimas de violencia sexual enfrentan capas adicionales de humillación, por lo que tienen más probabilidades de proporcionar información sobre violencia sexual a una mujer que a un varón (Our Secure Future, 2017).

4. Menos casos de abuso sexual: una mayor paridad de género en las fuerzas de mantenimiento de la paz también reduce el riesgo de explotación y abuso sexual, delitos que debilitan el apoyo local e internacional para las operaciones multilaterales de mantenimiento de la paz. Un estudio realizado por Karim y Beardsley (2016) sugiere que aumentar la proporción de mujeres en las unidades militares de mantenimiento de la paz del 0% al 5% reduce los casos de abuso en más de la mitad. Además, el análisis indica que incluir mayores proporciones de personal de mantenimiento de la paz femenino uniformado (policías y personal militar) y personal civil femenino de países con mejores registros de igualdad de género se asocia con niveles más bajos de denuncias de abuso sexual contra contingentes militares.

5. Inspiración para las mujeres locales: las mujeres que trabajan en el mantenimiento de la paz actúan como mentoras o modelos para las mujeres que se encuentran en situaciones posteriores a conflictos en la comunidad de acogida, sirviéndoles de ejemplo para que desarrollen carreras profesionales no tradicionales. Se ha demostrado que la presencia visible de fuerzas de paz femeninas empodera a las mujeres en las comunidades de acogida y puede aumentar las tasas de participación de las mujeres en la policía local y en las fuerzas militares, lo que a su vez mejora la capacidad de las fuerzas nacionales para asumir las responsabilidades de seguridad al cese de las operaciones de mantenimiento de la paz (UN Peacekeeping, s.f).

6. Mitigación de conflictos en los puestos de control: la presencia de mujeres en los puestos de control (como fronteras, caminos terrestres o aeropuertos) ha demostrado proporcionar una atmósfera menos conflictiva. Las mujeres policías son menos propensas que sus contrapartes masculinas a usar la fuerza excesiva y es mucho más probable que disminuyan las tensiones y generen confianza con las comunidades, promoviendo así la estabilidad y el estado de derecho. Además, el personal femenino puede realizar chequeos corporales a mujeres locales mientras que el personal masculino no, reduciendo así la incidencia del contrabando de armas o explosivos en zonas de paso (Karamé, 2001)

Para finalizar esta sección, me gustaría traer a colación el aporte de Pruitt (2016), que hace un llamado de atención para evitar ver a las mujeres instrumentalmente como “recursos” que pueden alcanzar “naturalmente” a otras mujeres en las zonas post-conflicto donde están desplegadas. La investigación en la materia sugiere que, en muchos casos, las mujeres pueden llegar mejor a las mujeres de las comunidades locales; sin embargo, esto no es "natural". La explicación se puede encontrar en la desconfianza de las mujeres locales hacia el personal masculino por situaciones de violencia de género; en que las mujeres empleadas en las operaciones hacen un esfuerzo mayor para aprender cómo ayudar a las víctimas; y que el personal femenino comprende mejor el daño que causan los estereotipos de género aplicados a las mujeres locales.

3. Un camino de resoluciones: desde el año 2000 hasta nuestros días

En octubre del año 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó su histórica Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad⁷. Dicha resolución, que estableció un marco jurídico y político histórico, reconoce la importancia de la participación de las mujeres, así como de la inclusión de la perspectiva de género en las negociaciones de paz, la planificación humanitaria, las operaciones de mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz en las situaciones posteriores a un conflicto y la gobernanza. Desde entonces, el Consejo de Seguridad considera anualmente el asunto “Mujeres, Paz y Seguridad” (ONU Mujeres, s.f). Sin embargo,

⁷ La resolución puede consultarse aquí (en español): S/RES/1325 (2000) ES

como consecuencia de la noción masculinizada de la paz presentada anteriormente, existen serias limitaciones para la plena implementación de la resolución.

Con motivo del 15° aniversario de la adopción de la resolución 1325, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 2122 (2013) invitando al Secretario General a realizar una revisión con respecto a la implementación de la resolución 1325. El estudio dirigido por Radhika Coomaraswamy (2015) identificó más desafíos que avances⁸. A grosso modo: en primer lugar, identificó que la cuestión de género en el mantenimiento de la paz sigue sin contar con suficientes recursos, tanto políticos como financieros; en segundo lugar, que las cuestiones de género de la reconstrucción posterior al conflicto aún están marginadas en las operaciones; por último, que las mujeres aún experimentan altas tasas de violencia después del conflicto. El estudio finaliza con un mensaje fuerte: las Naciones Unidas deben tomar la iniciativa para detener el proceso de militarización que comenzó en 2001. La normalización de la violencia a nivel local, nacional e internacional debe cesar. Y para esto, las redes de mujeres en las operaciones de mantenimiento de paz deben expandirse (Coomaraswamy, 2015).

Si bien el éxito de la resolución 1325 fue más bien parcial, no podemos subestimar su importancia. La misma fue un hito que inauguró la agenda de “Mujeres, Paz y Seguridad” en el Consejo de Seguridad. Posteriormente, siete resoluciones más completaron la agenda hasta nuestros días (resoluciones 1820, 1888, 1889, 1960, 2106, 2122 y 2242). Estas a veces han sido cooptadas o solo cumplidas de manera superficial, pero no dejan de ser relevantes porque reflejan un conjunto de ideas que se están institucionalizando gradualmente dentro de la ONU (Pruitt, 2016). La Resolución 2122 (2013) da el paso importante de buscar algo más que el equilibrio de género en términos de números: hace un llamado a incluir a las mujeres en las conversaciones de paz; desarrollar y desplegar la experiencia técnica de las mujeres en mantenimiento de la paz y mediación; y proporcionar un mejor acceso, a través de informes del Consejo de Seguridad, a datos e investigaciones sobre cómo las mujeres se ven afectadas por el conflicto y cómo las mujeres participan en la resolución de conflictos (Pruitt, 2016).

La más reciente es la resolución 2242 (2015), la cual tenía como objetivo duplicar el número de mujeres soldados en operaciones de mantenimiento de la paz en un período de cinco años (finalmente no se cumplió). Los números estaban al alza pero no a la velocidad necesaria para lograr el objetivo, por lo que, en 2018, la ONU lanzó la Estrategia de Paridad de Género de personal uniformado (2018-2028)⁹, que establece objetivos para aumentar la participación de las mujeres de alrededor del 15 al 35 por ciento para el año 2028. Además, la Estrategia determina una serie de medidas que tienen como objetivo crear un entorno propicio para el personal femenino

⁸ El estudio completo puede consultarse aquí (en inglés): A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325

⁹ Traducción propia. El nombre original en inglés es “Uniformed Gender Parity Strategy”.

uniformado tanto en las oficinas como en el campo. Los esfuerzos para crear un entorno propicio apuntalan todos los demás esfuerzos para involucrar significativamente a las mujeres uniformadas en el mantenimiento de la paz (UN Peacekeeping, s.f).

A pesar de los esfuerzos de las Naciones Unidas para disminuir el desequilibrio de género, estamos lejos de alcanzar la paridad. El principal problema es que, si bien la organización puede aumentar el número de personal civil femenino, el reclutamiento militar y policial depende estrictamente de los Estados miembros. Para la implementación de medidas de paridad de género se debe institucionalizar los ideales de igualdad de género dentro de los círculos políticos en todos los niveles operativos. Y en muchos países, la implementación de reformas específicas de género enfrenta una fuerte resistencia tanto estructural como social.

Algunos Estados justifican su falta de aporte de personal femenino a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas argumentando que no cuentan con un número suficiente de mujeres calificadas en sus fuerzas locales. Sin embargo, [este estudio](#) ha demostrado que el problema no es (únicamente) la falta de mujeres en las fuerzas domésticas; muchos de los países que sí envían personal femenino a las operaciones de las Naciones Unidas, lo hacen en una proporción inferior a la que presuntamente deberían según el número de mujeres con el que cuentan a nivel local. Esto deja entrever que aquellos países que podrían efectivamente aportar más personal femenino no lo hacen, lo cual puede deberse a los prejuicios conscientes e inconscientes de sus superiores. En consecuencia, incluso si aumentara la proporción de mujeres elegibles para el despliegue, es poco probable que los países aumenten el despliegue de fuerzas de paz femeninas sin incentivos adicionales.

No obstante, existe un país que tiene un enfoque de género excepcional en cuanto a la representación de las mujeres en las fuerzas de seguridad: **India**. En comparación con otros Estados que aportan tropas a las operaciones de Naciones Unidas, India se ha comportado como un Estado innovador, promoviendo la inclusión de mujeres en la policía. Uno de sus aportes más valiosos es la promoción de unidades de policía exclusivamente femeninas como una forma práctica de lograr una mayor participación de las mujeres, tanto en la Reserva Central de la Fuerza de Policía como en el Servicio de Policía de la India (Pruitt, 2016). Dichas iniciativas sirvieron de inspiración para crear las Unidades de Policía Femeninas que luego serían enviadas a la Misión de las Naciones Unidas en Liberia - de las cuales hablaré más adelante.

4. Misión de las Naciones Unidas en Liberia

Introducción

La Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) se estableció mediante la resolución 1509 del Consejo de Seguridad de 19 de septiembre de 2003 para apoyar la aplicación del acuerdo de cesación del fuego que dio fin a la Segunda Guerra Civil de Liberia (1999-2003). Para poner al lector en contexto, el conflicto comenzó en abril de

1999 cuando el grupo rebelde Liberianos Unidos para la Reconciliación y la Democracia (LURD) comenzó una ofensiva militar para derrocar al gobierno del presidente Charles Taylor, quien había sido elegido en los comicios generales al término de la Primera Guerra Civil (1989-1997). Su gobierno, que se extendió desde 1997 hasta su renuncia en 2003, estuvo caracterizado por continuas violaciones de derechos humanos, tanto en su territorio como en Sierra Leona (The Advocates for Human Rights, 2009).

Originalmente, según la resolución 1509, los principales objetivos de la misión eran: apoyar el proceso de paz; proteger al personal y las instalaciones de las Naciones Unidas y la población civil; apoyar a las actividades de asistencia humanitaria y en materia de derechos humanos; además de contribuir a la reforma de los cuerpos de seguridad, incluida la capacitación de la policía nacional y la formación de un nuevo cuerpo militar reestructurado. Posteriormente, con la aprobación de la resolución 1638 de 11 de noviembre de 2005, el mandato fue extendido de tal modo que se incluía como elemento adicional la captura y detención del expresidente de Liberia Charles Taylor en el caso de que regresara al país para su procesamiento por el Tribunal Especial para Sierra Leona.

El 25 de mayo de 2016, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la resolución 2288, que levantó las sanciones impuestas a Liberia desde 2003. El 30 de junio de 2016, la UNMIL completó la transferencia de responsabilidades de seguridad a las autoridades liberianas, de conformidad con la resolución 2239, adoptada el 17 de septiembre de 2015 y finalizó con éxito su mandato el 30 de marzo de 2018 (UN Peacekeeping, s.f).

La Segunda Guerra Civil de Liberia (1999-2003)

El origen de la Segunda Guerra Civil tuvo sus raíces en el conflicto anterior, en el que Taylor, ex líder rebelde, se convirtió en presidente de toda la nación, luego de elecciones controladas por las Naciones Unidas en 1997. El país permaneció en paz solo dos años antes de que LURD comenzara su campaña militar. La mayoría de los integrantes de LURD habían formado parte del grupo rebelde Movimiento de Liberación Unida de Liberia para la Democracia (ULIMO), que había luchado en la Primera Guerra Civil liberiana contra el Frente Patriótico Nacional de Liberia (NPFL) de Taylor, así como contra el gobierno del presidente Samuel Doe (Momodu, 2017).

Para 1999, el país estaba al borde de una segunda guerra civil. Los grupos armados de oposición, cuyas identidades exactas no estaban claras, comenzaron a lanzar ofensivas desde Guinea en 1999. La combinación de inestabilidad regional, actividad rebelde y las atrocidades del gobierno sentó las bases para una lucha aún mayor. En septiembre de 2000, la situación se intensificó cuando LURD lanzó su ofensiva desde Guinea al condado de Lofa. Esta ofensiva precipitó aún más abusos contra los derechos humanos por parte de las fuerzas gubernamentales cuando Taylor intentó descubrir a los supuestos rebeldes. Por tres años, el gobierno continuó su

práctica de atacar a los presuntos miembros de la oposición utilizando barridos que se dirigieron específicamente a los partidarios de LURD, quienes fueron arrestados y torturados para obtener información (The Advocates for Human Rights, 2009).

En marzo de 2003, el antagonismo hacia el líder de LURD, Sekou Damate Conneh, llevó a la división del grupo a una facción separada, el Movimiento por la Democracia en Liberia (MODEL). Compuesto por aproximadamente 1000 combatientes, MODEL recibió el apoyo de Costa de Marfil, y tomó el control de las partes sur y este de Liberia. MODEL también fue responsable de múltiples violaciones de derechos humanos, como acoso en los puestos de control, detención, tortura, asesinatos, trabajo forzado, saqueos, reclutamiento forzado, violaciones y la violencia sexual. Las facciones armadas utilizaron a campos de refugiados en Liberia, Costa de Marfil y Guinea como lugares de reclutamiento de niños soldados (The Advocates for Human Rights, 2009).

Hacia mediados de 2003, el país estaba dividido entre: LURD, que controlaba el territorio oeste; MODEL al sureste; mientras que Taylor controlaba solo un tercio del territorio. En junio de 2003, las partes beligerantes firmaron un acuerdo de alto el fuego, que fue roto por LURD cuando lanzó nuevas ofensivas contra Monrovia (la capital del país). Finalmente, el 6 de julio de 2003, bajo presión internacional, Taylor acordó abandonar Liberia, solicitando asilo en Nigeria. Renunció formalmente a la presidencia y partió de Liberia el 11 de agosto de 2003, entregando el poder a su vicepresidente. El 18 de agosto de 2003, MODEL, LURD y las fuerzas de Taylor firmaron un acuerdo integral de paz en Accra, Ghana, y se estableció un acuerdo para formar un nuevo gobierno de transición. Gyude Bryant fue elegido para encabezar el Gobierno Nacional de Transición de Liberia, que fue inaugurado el 14 de octubre de 2003 (The Advocates for Human Rights, 2009).

Mediante el acuerdo de paz de Accra, las partes solicitaron a las Naciones Unidas que desplieguen una fuerza en Liberia bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para apoyar al Gobierno Nacional de Transición. Según lo solicitado por el Consejo de Seguridad, el Secretario General presentó el 11 de septiembre un informe (S / 2003/875) que proporcionaba información actualizada sobre la situación en el país y contenía sus recomendaciones sobre el papel que podrían desempeñar las Naciones Unidas para facilitar la aplicación efectiva del acuerdo integral de paz, así como sobre el tamaño, la estructura y el mandato de una operación de mantenimiento de la paz en Liberia. El Secretario General recomendó que el Consejo, actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, autorice el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En septiembre de 2003, el Consejo de Seguridad acogió con beneplácito el informe del Secretario General del 11 de septiembre y adoptó por unanimidad la Resolución 1509 que estableció la UNMIL con hasta 15000 efectivos militares de las Naciones Unidas (UN Peacekeeping, s.f).

El rol de las mujeres en UNMIL

Los 14 años de conflicto civil tuvieron un efecto devastador en las mujeres liberianas, exacerbando aún más las desigualdades que enfrentaban incluso antes de las guerras civiles. A medida que el país comenzó a salir del conflicto, las mujeres reafirmaron su lugar a través del proceso de paz. En 2001, cuando se inició el proceso de paz, la Red de Mujeres para la Construcción de la Paz se afirmó como el coordinador principal de una campaña de Acción Masiva por la Paz, reuniendo a mujeres de todos los ámbitos para participar en negociaciones formales de paz. Este grupo de mujeres, junto a representantes de la Red de Mujeres por la Paz “Río Mano” al que se le había otorgado la condición de observador, fueron invitados a asistir a las negociaciones formales se convirtieron en signatarios del Acuerdo de Accra (2003) en el que obtuvieron escaños en el Gobierno Nacional de Transición. La primera mujer presidenta elegida democráticamente del país (¡primera de África!), Ellen Johnson Sirleaf, fue elegida en 2005 a través de comicios transparentes que incluyeron más del 50% de votantes mujeres (UNMIL, 2010). En su continuo deseo de asegurar su participación en la recuperación de Liberia, las mujeres han aprovechado su buena voluntad política para promover la incorporación de la perspectiva de género en el país. Esto sentó una base importante que permitió la integración de la perspectiva de género a la misión de las Naciones Unidas en Liberia (Pruitt, 2016).

En 2007, la UNMIL desplegó la primera Unidad de Policía formada integralmente por mujeres de la India que, con rotaciones anuales, continuaron sirviendo a la Misión nueve años (2007-2016). Las Unidades de Policía son unidades independientes que constan de 120 a 140 oficiales de un solo país que a menudo se utilizan para el control de multitudes. La Unidad de Policía Femenina de la India era una de las cinco Unidades de Policía desplegadas en Liberia, tres de las cuales se encontraban en Monrovia. Durante sus despliegues en Liberia, las Unidades de Policía Femeninas debieron proporcionar seguridad permanente en el Ministerio de Relaciones Exteriores, llevar a cabo patrullas conjuntas con la Policía Nacional de Liberia (PNL), tareas de protección en la capital, además de contribuir a desarrollar la capacidad de orden público de la PNL. También proporcionaron capacitación al personal de las agencias de seguridad de Liberia, incluida la capacitación de nuevos reclutas para la PNL (UN Peacekeeping, 2018).

Además, las mujeres se han ganado el respeto de los liberianos gracias a su compromiso dentro de la comunidad en muchos niveles. Por ejemplo, enseñaron habilidades de autodefensa a las mujeres liberianas, impartieron clases sobre violencia sexual (Africa Renewal, 2016), proporcionaron servicios médicos gratuitos, e incluso otorgaron agua potable para la comunidad en áreas cercanas escuelas o hospitales. Esto ha creado una sensación de calma y una reducción de los delitos menores motivados por la pobreza (ya que los miembros de la comunidad no debían competir por recursos básicos). Además, cuando notaban cambios en la comunidad, el personal femenino se acercaban a quienes creían que podrían estar teniendo un problema en el

hogar, en caso de que se ausenten o se retiren de las actividades. Los miembros de la comunidad entrevistados dijeron que estas interacciones cotidianas promovieron la seguridad en un sentido amplio (UNMIL, 2010).

Para evaluar si el aumento de la seguridad estaba directamente relacionado con el hecho de que el personal de las Unidades de Policía eran mujeres, se realizó un análisis de las otras cuatro Unidades de Policía predominantemente masculinas. Las entrevistas con el personal las mismas revelaron que veían a la misión de una manera mucho más estrecha que la Unidad de Policía india. Las unidades masculinas discutieron su impacto en términos de tasas de criminalidad por robo a mano armada y asalto, con poca atención a la provisión más amplia de seguridad humana (UNMIL, 2010)

Desde que pusieron un pie en Liberia, las Unidades de Policía Femeninas se mostraron más que aptas para su responsabilidad clave de proporcionar seguridad en un contexto de postconflicto. No solo brindaron seguridad a la comunidad donde servían, sino que también desafiaron los estereotipos de género que sitúan a las mujeres como necesitadas de protección e incapaces de brindarla. Al hacerlo, alentaron a más mujeres locales a asumir roles en el sector de la seguridad, lograron un mayor uso de armas no letales, impulsaron un aumento en los informes de los incidentes de violencia sexual, al mismo tiempo que lograron disminuir el número de estos incidentes¹⁰ -¿recuerdan los seis ejes? Al mismo tiempo, las Unidades de Policía Femeninas facilitaron el empoderamiento económico de las mujeres liberianas al defender su derecho tanto a acceder a las instituciones de seguridad como a participar en ellas (Pruitt, 2016).

Debido a los resultados positivos de su despliegue, las Unidades de Policías femeninas fueron modelos a seguir fuertes, que obtuvieron atención mundial e ilustraron la contribución significativa que las mujeres pueden hacer para proporcionar seguridad. “Cuando las mujeres locales ven a las mujeres de mantenimiento de la paz, se inspiran. Ven que las mujeres pueden desempeñar el mismo papel que sus homólogos masculinos”, dijo la coronel Madhubala Bala, una de las comandantes del contingente. Las mujeres de Liberia estaban mirando: en 2016, las mujeres constituían el 17% del sector de seguridad del país, en comparación con el 6% antes de la llegada del contingente indio (UN Peacekeeping, 2018).

Una parte importante del éxito de la misión en esta área se debe al hecho de que, desde el comienzo, la operación tuvo el mandato claro de aumentar la participación de las mujeres en la fuerza policial de Liberia: la resolución 1509 exigía la reestructuración de los cuerpos de seguridad para garantizar el estado de derecho. En 2006, la Unidad de Policía de la UNMIL estableció el Comité de Policía Nacional de Liberia para el Reclutamiento Nacional de Mujeres, dentro del cual la policía de las

¹⁰ Para un análisis detallado del trabajo realizado por la Unidad de Policía Femenina durante su despliegue en Liberia (2007-2016), referirse a: *The Women in Blue Helmets: Gender, Policing, and the UN's First All-Female Peacekeeping Unit* de Lesley Pruitt, capítulo 3 “Women at Work”.

Naciones Unidas trabajó con socios locales para aumentar la representación femenina en la fuerza policial nacional. La falta de educación secundaria se identificó como una barrera clave para reclutar más mujeres para la fuerza policial: estaba claro que el conflicto había tenido un efecto significativo en las oportunidades educativas disponibles para las mujeres. Por lo tanto, el comité creó el Programa de Apoyo Educativo (PAE) para remediar la situación. El PAE consistía en una versión condensada de un diploma de escuela secundaria que las mujeres podían completar como requisito previo para ingresar a la fuerza policial (Dharmapuri, 2013).

Como resultado global, se pudo observar un aumento de la participación femenina en diversas instituciones del sector de seguridad, no solo la PNL. Se registraron más mujeres en los siguientes organismos: Oficina Nacional de Investigación; Policía del puerto marítimo de Liberia; Oficina de Inmigración y Naturalización; Servicio Nacional de Bomberos de Liberia; y Oficina de Corrección y Rehabilitación (UNMIL, 2010). El ejemplo de Liberia muestra que es posible aumentar la presencia de mujeres en el sector de la seguridad si se combinan políticas que apunten a la igualdad de género con un compromiso activo con organizaciones de mujeres.

Una clave final para el éxito de las Unidades de Policía Femeninas fue el nivel de visibilidad y concentración de las mismas. Cuanto más concentrados están los grupos de mujeres, más exitosos son para lograr los resultados. Los esfuerzos concentrados de las unidades en áreas de alta visibilidad han aumentado tanto los sentimientos de paz y seguridad como la atención a los grupos locales y, por lo tanto, su impacto en el empoderamiento, el modelado de roles y las condiciones de género (UNMIL, 2010).

Por otro lado, corriendo el foco de las unidades indias, cabe destacar el rol del resto del personal femenino de la UNMIL. Hacia 2009, el grupo más grande de mujeres servía como parte del décimo contingente del Batallón de Ghana, con sede en la ciudad portuaria de Buchanan. Los miembros del batallón informan que desde que las mujeres comenzaron a patrullar con sus homólogos masculinos, aunque en cantidades pequeñas, las mujeres de Liberia se han vuelto más activas en la denuncia de delitos o actividades sospechosas. Esto es particularmente relevante en Buchanan, donde existe una población musulmana considerable (UNMIL, 2010).

Como conclusión de esta sección, la UNMIL tuvo un impacto positivo significativo en Liberia, particularmente en lo que refiere a las condiciones de las mujeres locales. Primero, las mujeres viven en una Liberia más segura como producto de la presencia de mujeres en los organismos nacionales del sector de seguridad y la comunidad internacional de mantenimiento de la paz. En segundo lugar, las mujeres exigen y reciben mayores recursos y programas que satisfacen sus necesidades específicas, a través del aumento de las mujeres en los organismos formales de toma de decisiones (UNMIL, 2010). En tercer lugar, las mujeres han tomado conciencia de lo importante que pueden ser los procesos políticos de su país, a través de campañas de sensibilización y políticas para la inclusión de mujeres en eventos políticos como los

comicios presidenciales. Juntas, estas prácticas han contribuido para lograr una paz más inclusiva en Liberia.

Conclusión

La teoría feminista de las Relaciones Internacionales ha hecho un gran aporte para entender qué rol ocupan las mujeres en el sistema internacional, o bien, que lugares **no** ocupan porque se les han negado históricamente. Uno de ellos es el de la seguridad, concebida como una responsabilidad que cae sobre los hombros de los varones. En la misma línea, las operaciones de mantenimiento de la paz son instituciones masculinizadas, tanto por su configuración -donde el personal femenino es casi inexistente- como por sus prácticas derivadas de la militarización de la seguridad.

El problema de la masculinización de las operaciones de mantenimiento de la paz es doble. Por un lado, se pasa por alto las necesidades especiales de las mujeres en las situaciones de postconflicto, quienes sufren múltiples formas de violencia y de precariedad en estos escenarios. Por el otro, se invisibiliza el rol que las mujeres pueden desempeñar como agentes de la paz, el cual, ha sido demostrado, es imprescindible para el éxito de las misiones. Las mujeres pueden desempeñarse mejor que sus homólogos varones en lo que he identificado como seis ejes.

Las Naciones Unidas, desde el comienzo del nuevo milenio, ha hecho esfuerzos para incluir más mujeres en sus operaciones de mantenimiento de la paz, reconociendo que la paridad de género es necesaria para lograr escenarios de postconflicto más seguros para todos los miembros de las comunidades de acogida. Con la Resolución 1325 (2000), el Consejo de Seguridad instaló en su agenda el tema de las mujeres en el mantenimiento de la paz. Posteriormente, siete resoluciones más han avanzado para cerrar la brecha de género dentro de las operaciones, pero aún estamos extremadamente lejos de lograrlo. Esto se debe, en parte, a que la decisión final de aportar, o no, mujeres a los contingentes internacionales recae en los Estados miembros, quienes enfrentan resistencias sociales e institucionales.

La excepción confirma la regla. India tiene un enfoque de género singular en cuanto a las políticas que regulan sus fuerzas de seguridad locales, haciendo que sus tropas se destaquen por su alta representación femenina. Además, el Estado es uno de los principales aportadores de personal femenino a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. El caso de estudio del presente trabajo es la Misión de Naciones Unidas en Liberia (2003 - 2018), país que acogió por primera vez en la historia una unidad de policía integrada completamente por mujeres, aportada a la misión por India. Luego de nueve años de trabajo en el campo (desde 2007 hasta el fin de la operación), los resultados arrojados fueron extremadamente positivos. El personal femenino desplegado en Liberia demostró ser altamente capaz, destacándose principalmente en los seis ejes desarrollados anteriormente. No sólo mejoraron la situación de las mujeres mientras estuvieron en el sitio, sino que generaron impactos positivos duraderos para toda la sociedad.

Las unidades indias capturaron la atención de la comunidad internacional, fijando evidencia positiva de los beneficios que vienen aparejados con el despliegue de más mujeres en las situaciones de postconflicto. Las Unidades de Policía Femeninas parecen ser un paso en la dirección correcta cuando se usan como parte de un programa más amplio que incluye múltiples formas de involucrar a las mujeres en lugar de limitar sus opciones a participar como miembros de una pequeña minoría en una unidad dominada por varones. Es decir, se debe tomar a las unidades femeninas como un medio hacia un objetivo más grande, pero no como un fin per se.

Para finalizar, me gustaría agregar que se tiene que tener especial cuidado de no caer en el universalismo simplista de que las mujeres tienen un don para la esfera del cuidado. No podemos aceptar suposiciones esencialistas como que las mujeres son mejores protectoras de otras mujeres porque son inherentemente menos intimidantes, más sensibles o mejores para tratar casos de violencia sexual. Pienso que la razón del éxito de las mujeres en los seis ejes identificados, viene por el lado de las fallas de los varones, más que por características especiales de las mujeres. Justamente, la incorporación de mujeres en espacios masculinizados no tiene que ver con perpetuar roles de género, sino que, por el contrario, viene a romper con ellos.

Referencias bibliográficas

- Africa Renewal (2016). Hailed as ‘role models,’ all-female Indian police unit departs UN mission in Liberia. Disponible en:
<https://www.un.org/africarenewal/news/hailed-role-models-all-female-indian->
- Birgith Andreassen et al. (2009). Operational Effectiveness and UN Resolution 1325 - Practices and Lessons from Afghanistan.
- Bridges, D. y Horsfall, D (2009). Increasing Operational Effectiveness in UN Peacekeeping: Toward a Gender-Balanced Force. En *Armed Forces & Society*.
- Coomaraswamy, R. (2015). Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325. New York: UN Women.
- Dharmapuri, S. (2013). “Not Just a Numbers Game: Increasing Women’s Participation in UN Peacekeeping,” *Providing for Peacekeeping* No. 4, New York: International Peace Institute.
- Guterres, A. (2019). More Women in Peacekeeping Improves Protection Responses, Secretary-General Tells Security Council, Highlighting Successes, Challenges of Gender Equality Strategy.
- Human Rights Watch (2020). UN Peacekeeping has a Sexual Abuse Problem. Disponible en:
<https://www.hrw.org/news/2020/01/11/un-peacekeeping-has-sexual-abuse-problem>
- Karamé K. H. (2001). ‘Military Women in Peace Operations: Experiences of the Norwegian Battalion in UNIFIL 1978–98’. *Women and International Peacekeeping* (London: Routledge).
- Karim, S. y Beardsley, K. (2016). Explaining sexual exploitation and abuse in peacekeeping missions: The role of female peacekeepers and gender equality in contributing countries. *Journal of Peace Research*, volume: 53 issue: 1, page(s): 100-115.
- Momodu, Samuel (2017). Second Liberian Civil War (1999-2003). Disponible en:
<https://www.blackpast.org/global-african-history/second-liberian-civil-war-1999-2003/>
- ONU Mujeres (s.f). Landmark resolution on Women, Peace and Security. Disponible en: <https://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/>
- Our Secure Future (2017). Women are Crucial for Success in Peacekeeping and Intelligence Gathering. Disponible en:
<https://oursecurefuture.org/blog/women-peacekeeping-and-intelligence-gathering>

- Pankhurst, D. (2008). 'Introduction: Gendered War and Peace', en Gendered Peace: Women's Struggles for Post-War Justice and Reconciliation, 1–30. New York: Routledge.
- Pruitt, L. (2016). The Women in Blue Helmets: Gender, Policing, and the UN's First All-Female Peacekeeping Unit. Oakland, California: University of California Press.
- Smith, S. (2017). Capítulo 8: "Feminism". International Relations Theory (2017) E-international relations publishing.
- The Advocates for Human Rights (2009). A House with Two Rooms: Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Liberia Diaspora Project. Capítulo 8: Liberia's Second Civil War, 181-200.
- UNMIL (2010). Gender Mainstreaming In Peacekeeping Operations Liberia 2003 – 2009. Best Practices Report. In cooperation with Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KA IPTC) and German Development Cooperation.
- UN Peacekeeping (2018). The story of UNMIL [Book]: Women's police contingent: role models for a decade. Disponible en: <https://unmil.unmissions.org/story-unmil-book-women's-police-contingent-role-models-decade>
- UN Peacekeeping (s.f). Conduct in UN field missions. Disponible en: <https://conduct.unmissions.org/timeline>
- UN Peacekeeping (s.f). Mujeres en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/women-peacekeeping>
- UN Peacekeeping (s.f). Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2018 (summary). Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/en/uniformed-gender-parity-strategy-2018-2018-summary>
- UN Peacekeeping (s.f). United Nations Mission In Liberia: Background. Disponible en: <https://unmil.unmissions.org/background>
- Westendorf, Jasmine (2020). Sexual abuse by UN peacekeepers is shocking and shameful. Why does it persist?. Disponible en: <https://www.abc.net.au/news/2020-06-15/united-nations-un-peacekeeping-sexual-exploitation-abuse/>

Apéndice: consideraciones sobre el actual contexto pandémico

La pandemia del COVID-19 amenaza con aumentar la vulnerabilidad de las mujeres en los escenarios de conflicto en donde operan las trece misiones de Naciones Unidas actuales. En la mayoría de estos escenarios, como consecuencia de la crisis sanitaria, se profundizan las desigualdades de género existentes y la exclusión de las mujeres de la toma de decisiones sobre paz y seguridad; la situación socioeconómica de las mujeres, profundamente afectadas por la guerra y los conflictos, empeora; las mujeres tienen un acceso aún más limitado a servicios, sistemas e información de salud críticos; y la infraestructura y los servicios de atención de salud primaria, sexual y reproductiva se ven gravemente amenazados (UN Peacekeeping, 2020).

Los efectos de la pandemia que estamos atravesando profundizan aún más la exclusión y discriminación de las mujeres y amenazan los logros en materia de igualdad de género. Los problemas subyacentes incluyen el hecho de que las mujeres en todo el mundo están mayormente empleadas en las industrias de servicios y en el sector informal, que se encuentran entre los peores pagados y los más afectados por las medidas para reducir las transmisiones; y soportan de manera desproporcionada la carga del hogar y los trabajos de cuidados no remunerados (UN Peacekeeping, 2020).

Al mismo tiempo, como lo demostraron los brotes de Ébola y Zika, el estrés socioeconómico -exacerbado en situaciones de emergencias de salud pública- aumenta la violencia contra las mujeres, en particular la violencia doméstica y los embarazos infantiles y adolescentes. En lo que respecta a la pandemia actual, las medidas de confinamiento han dado lugar a informes de muchos países sobre el aumento de la violencia al interior de los hogares y una creciente preocupación por el aumento de los niveles de violencia sexual contra las niñas, especialmente el incesto. Las mujeres y las niñas se encuentran en mayor riesgo, ya que el acceso a servicios críticos y asistencia confidencial ante casos de violencia de género se ve interrumpido. Además, las medidas de distanciamiento social y permanencia en el hogar no son compatibles con las condiciones de viviendas de muchos de los escenarios de conflicto, situación que se agrava en los campos de refugiados y desplazados internos (UN Peacekeeping, 2020).

Así como las mujeres y niñas de las comunidades locales se ven afectadas de manera desproporcionada por la pandemia, el personal femenino de Naciones Unidas también sufre de las consecuencias diferenciadas. En crisis sanitarias anteriores, las mujeres fueron actores clave en la movilización de respuestas comunitarias y medidas de prevención (UN Peacekeeping, 2020). Esto, que en primera instancia puede sonar positivo, quiere decir que las mujeres fueron quienes soportaron predominantemente la carga de brindar atención médica primaria, lo cual considero que resulta problemático en varios aspectos. Una consecuencia práctica es que al estar en contacto directo con la comunidad, el personal femenino se encuentra más expuesto al contagio que el personal masculino. Por otro lado, el hecho de asignar las tareas de asistencia primaria

a las mujeres mientras que los varones continúan con las tareas de seguridad (entendida como seguridad armada), resulta una reproducción de los roles de género que tiene como consecuencia una re-monopolización de la seguridad por los varones. Además, esta sobrerrepresentación de las mujeres en el frente de atención primaria no es acompañada por un alto nivel de representación en las instancias de toma de decisiones en materia sanitaria (UN Women, 2020), por lo que las desigualdades de género se perpetúan.

Teniendo en cuenta lo expuesto, quiero terminar esta sección con una reflexión: la pandemia del COVID-19 representa tanto un desafío como una oportunidad. Por un lado, me preocupa profundamente que la utilización del personal femenino para las actividades de atención primaria sirva como pretexto para alejarlas de otros roles de seguridad - en especial, seguridad armada - los cuales quedarían (¡nuevamente!) en mano del personal masculino. Volvemos al inicio del trabajo donde explico los graves problemas que conlleva la masculinización de la seguridad. Pero sin intención de abrumar al lector con negatividad, finalizo con el lado positivo de la situación: posiblemente, la respuesta ante la crisis sirva como recordatorio de lo esencial que es el trabajo de las mujeres. Son ellas quienes están en la primera línea de la respuesta ante el COVID-19 de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

Desde la implementación de políticas adecuadas de higiene y saneamiento, la distribución de kits de protección hasta la lucha contra la desinformación, las mujeres desempeñan un papel clave para garantizar que las misiones de mantenimiento de la paz puedan ejecutar sus mandatos, proteger a las comunidades y apoyar a las autoridades nacionales durante esta crisis sanitaria mundial. Quizá, esto llevará a su incorporación en las instancias de decisión en todos los niveles, tanto en el sector de la salud como más ampliamente en los procesos políticos y de paz, lo cual cobra especial significado en el vigésimo aniversario de la Resolución 1325.

Referencias:

UN Women (2020). Gender-Responsive Prevention and Management of the COVID-19 Pandemic: From Emergency Response to Recovery & Resilience.

Disponible en:

<https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/un-women-response-to-covid-19-crisis>

UN Peacekeeping (2020). COVID-19 and Gender Equality and Women, Peace and Security (WPS). Disponible en:

https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/covid-19_and_wps.pdf

Health nutrition as a social-insurance: Lessons for Latin America in regard to future pandemics

Mariana González Rodríguez M.D.¹

José Miguel González Rodríguez²

Health as a global issue and its conditions for Latin America

Abstract. Since the spread of the novel COVID-19 virus around the world, the systemic impact has been felt around diverse areas of social, economic importance for every country. Due to the uncertainty of the spread of the virus and its recent categorization as an “endemic virus”, by the Executive Director of the World Health Organization, Dr. Michael Ricard (Brito, Ch. May 15. 2020) and the recent call of Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus, WHO Director-General, to the International Community to be better prepared because “*This will not be the last pandemic, nor the last global health emergency.*” (WHO. October 2020) local and central governments, as well as every individual will need to come to terms with the need to reevaluate and adapt how everyday activities may play a role in the development of risk factors that might have a decisive impact when facing future health crises. The promotion of healthier lifestyle habits and enabling an environment to do so in order to reduce the impact of Non-Communicable Diseases like obesity, diabetes and hypertension, might be crucial if governments want their population to be resilient when facing future health challenges.

Keywords: International relations, nutrition, policy, pandemic, complex systems, fragility, covid

¹Medical Doctor graduated, Ruprecht Karl University of Heidelberg, Heidelberg, Germany. Email: marianaglez20@hotmail.com

²Graduate in Internaitonal Relations, Universidad de Guadalajara (UDG), Jalisco, México. Email: jm.gonzalez.rodriquez26@gmail.com

Introduction.

Since ancient times, the human body has been exposed to different and novel types of viruses, making it necessary for the immune system to react and adapt accordingly to the situation to ensure the survival of the organism. The proper functioning of this system depends on a series of different variables which contribute to make a human body strong or fragile.

Lifestyle habits are a vital part of those variables and since the last two decades, areas such as dieting, training and entertaining have been homogenize around the world (Cowen. 2002), in a so called “Western Diet” leading to an increase index of Chronic Degenerative Diseases (CDD) (Kopp. 2019).

Nutrition has become a vital sector in regards to health prevention in health crisis now a days, therefore, it's time to reconsider how have we; as a society, ended up with such challenges in regards to our capacity to withstand future pandemics and how can decision makers play a more important role in strengthening the health of the general population when challenge with novel stressors from random environmental or manmade events (GuruAnaerobic. 2020).

This research seeks to incentivize the idea that before entering into more specific ways of dealing with the “new normal” way of live, it's important to take this lesson for the future generations, that the health of the population of those different countries need to be taken as an insurance policy against external events, especially when countries like Latin America dont have the luxury of a vast set of resources when facing this kind of events.

I. NCDs as a systemic problem facing the COVID-19 epidemic.

Studies have shown that a high percentage of people hospitalized for COVID-19 with high mortality risk, had one or more comorbidities like diabetes, obesity, hypertension, cardiovascular disease and others related to the respiratory system. (Yang, J., Zheng, Y., Gou, X., Pu, K., Chen, Z., Guo, Q., ... & Zhou, Y. 2020) (Frankl, R. April 10, 2020) (Richardson S, Hirsch JS, Narasimhan M, et al. April 22, 2020) (Calderon. April 23, 2020) (Guan, W. J., Liang, W. H., Zhao, Y., Liang, H. R., Chen, Z. S., Li, Y. M., ... & Ou, C. Q. 2020).

Those diseases are catalog as Non-Communicable Diseases (NCDs) and are responsible for almost 70% deaths worldwide (WHO. 2018), which appear through time and through the everyday habits of an individual, included, it's nutrition habits, exposure to stress, the quantity of exercise, among others. (Al-Maskari, F. S, f) (Carrera-Bastos, P., Fontes-Villalba, M., O'Keefe, J. H., Lindeberg, S., & Cordain, L. 2011) (Deol, P., Evans, J. R., Dhahbi, J., Chellappa, K., Han, D. S., Spindler, S., & Sladek, F. M. 2015) (Yang, Q., Zhang, Z., Gregg, E. W., Flanders, W. D., Merritt, R., & Hu, F. B. 2014) (Dehghan, M., Mente, A., Zhang, X., Swaminathan, S., Li, W., Mohan, V., ... & Amma, L. I. 2017).

Due to the measures taken by national governments to control the outspread of the current pandemic of COVID-19, a high percentage of people around the world are staying at home. Most of them, reinforcing sedentary habits, ingesting highly caloric processed food, seed oils and being exposed to social media (Porterfield, C. April 28, 2020) (Creswell, J. April 07. 2020).

These habits represent a systemic risk to the resources of every hospital in every State and Country as more countries are seeking to reduce the lapse of social isolation and to start "restart the economy again", however, taking into account the second wave of infections around the world (Parrock. May 05. 2020) (CGTN. May 17. 2020) (JIJ. May 18. 2020) (Abbany, Z. May 14. 2020) (Infobae. May 20. 2020), health systems may be at risk of an overflow of patients having a severe lack of resources.

Since the spread of the COVID-19 worldwide, prevention measures, like social isolation, constant hand wash, mandatory use of face masks and use of antibacterial gel has been implemented, which help strengthen efforts for the social health of a community. However, it's important to reinforce the internal health of every individual, which, as have been studied, everyday actions can weaken or strengthen it.

Just as education campaigns to incentivize the use of face masks are made, campaigns reinforcing healthy domestic habits during this pandemic in order to minimize the risk factors for vulnerable groups in countries where the rate of Non-Communicable

Diseases is high are also of vital importance for current and future health crisis. Moreover, authorities and communities alike should start to criticize how our current decisions how allow this to happen, by doing this, it may be possible to reconsider our idea of farm subsidies and its effects in overproduction of two specific crops; corn and soy, which are essential in most of the ingredients in processed foods all around the world.

That last part is important because in a world of supposedly vast variety of food options, most of them are made with the same ingredients derived from corn or soy, which homogenous our feeding options, allowing the body of many individual to be fragilized by a constant ingestion of the same things after many years. Also, by being this processed foods more cheaply than whole foods, most of the population around the world, especially in Latin America countries, the population can only afford cheap foods rich in processed caloric intake (Pollan. 2006).

II. A critical moment for Latin America.

Since July 2020 Latin American countries have become one of the regions with most confirmed cases around the world, presenting a tool in the social and economic health of the region for the years to come (Horwitz, L, et alt. September 23. 2020), aside from the notion that one in every four people in the region live with at least one major NCDs (cardiovascular diseases; like heart attacks and stroke, cancer, chronic respiratory diseases; such as chronic obstructed pulmonary disease and asthma, and diabetes. That is almost 220 million people (PAHO. June 04. 2020). This presents an important challenge to every health-system around the region, which are in danger of being overwhelmed by patients with the virus and other illnesses (France 24. August. 02. 2020)

Most of the countries in Latin America have a high percent of its population with some kind of Non-Communicable Disease, a study made by the WHO shows that the region of the Americas was the most obese region of all, especially when taking in consideration the social determinants of the development of most of the NCDs, ethnic background, gender, education level and socioeconomic income form a type of ecological influence in the heath development of most of the population around the Americas (Legetic, B., Medici, A., Hernández-Avila, M., Alleyne, G. A., & Hennis, A. 2016)

“This situation in the Americas is compounded by the high prevalence of insufficient physical activity among adults, with 37.8 percent of women and 26.7 percent of men reporting insufficient physical activity (WHO 2010a; WHO 2014a). High obesity

prevalence rates have been associated with higher intakes of both ultraprocessed foods rich in sugars, salts, and fats and of sugar-sweetened beverages.” (Ibidem. 17pp).

Therefore, tackling the links and consequences the COVID-19 epidemic and the NCDs is vital for every national government, especially when these illnesses continue to pose the greatest burden for Latin America during the Covid-19 [epidemic]” (PAHO. June. 04. 2020) the Pan American Health Organization and the World Health Organization have been posting useful information in order to tackle these challenges, focusing more into how to maintain essential services through this epidemic.

Resources such as the “Rapid Assessment of service delivery for NCDs during the COVID-19 pandemic in the Americas” (PAHO, June. 04. 2020), “Information note on COVID-19 and noncommunicable diseases” (WHO. 2020), “THE IMPACT OF THE COVID-19 PANDEMIC ON NONCOMMUNICABLE DISEASE RESOURCES AND SERVICES: RESULTS OF A RAPID ASSESSMENT” (WHO. 2020), “Access to Essential Medicines for Noncommunicable Diseases during the COVID-19 Pandemic” (PAHO. July. 14. 2020), “Maintaining Essential Services for People Living with Noncommunicable Diseases during COVID-19” (PAHO. July. 20. 2020) and “Considerations for the Reorganization of Cancer Services during the COVID-19 Pandemic” (PAHO. May. 26. 2020) are some examples of the recommendations that are presented in relation of the covid-19 and the various NCDs, however, not much have been published in regards to the need to debate how the current food industries have fragilize the health of so many people, how the economic disparities have force this people to buy those kinds of foods in order to gain more with less and how the current policies incentivize the overproduction of certain crops in order to produce cheap ingredients for many industries around the world.

III. **The role of food ecology³.**

This research parts from the idea of considering nutrition and the challenges facing the NCDs, as a complex domain, characterized by been a stochastic process (nondeterministic and random), where the relationship of the parts, how they adapt to each other and their dosage in the system are more important when talking about health and nutrition.

Just as it was mentioned above, the effects of the COVID19 around the world has presented the topic of health and its conditions in Latin America as a necessity for every decision maker, most of the people who had a worse experience with the virus

³ Ecology understood as the science that study the interaction of living organisms and its environment (Sutton, D & Harmon, NP. 1998. 25pp).

are people with pre-existing conditions and most of the people in Latin American countries have this kind of conditions.

This is not a new topic, the battle against Non-communicable diseases started a long time ago, however, the problem is not diminishing, nor going away anytime soon. Shocks like the COVID19 shows the importance of the health of every population, the international community need to readdress their efforts so that the health of their populations serve as an insurance against external events, because not doing so will only make us more fragile for the next pandemic (Guruanareobic. 2020).

For that, it's important to know how we; as a global society, end up like this, for that, this paper cite what the author Michael Pollan stated in its book *The Omnivore's Dilemma* (2006), in which he explains in full detail how the idea of eating healthy is more complex as it seems, economic, cultural and political factors influence in the way the food industry in the United States of America and other countries around the world have created a vast network specialize processes to produce most of the processed ingredients that have been sold globally.

Mr Pollan starts by noticing how since the 1970s the US government implement a set of farm policies in order to incentivize the overproduction of corn and soybeans around the country, which allows to produce cheap products out of it, this decision; the authors explain, made sense economically if the idea is to find cheap sources of energy in order to produce more quantity of food, “growing corn is the most efficient way to get energy –calories- from an acre of Iowa farmland.” (Ibidem. 108pp). Through this situation, companies produce products derived from corn or soy at a cheap cost, which allows people with low income a source of high energy at a low cost, however, these products end up being a very unhealthy source of nourishment.

“We subsidize high-fructose corn syrup in this country, but no carrots. While the surgeon general is raising alarms over the epidemic of obesity, the president is signing farm bills designed to keep rivers of cheap corn flowing, guaranteeing that the cheapest calories in the supermarket will continue to be the unhealthiest.” (Ibidem).

This is relevant, because even if national efforts are made to recommend better eating habits, it is necessary to address the problem of income capability of families to buy the foods that will benefit them most in the long run, not just the ones that will give the most calories in the short run.

In addition to this, Mr. Pollan shows how most of the process-foods we eat today comes from the two crops mentioned above, which shows a homogenization of the way we prepared different kinds of foods. Just by taking a standard meal in a fast food

chain through a mass spectrometer in order to calculate the atomic signature of the meal, which shows how many of the carbon of the items came from those crops.

Mr. Pollan explained how the laboratory measure of the meal came with the following reading “*soda (100 percent corn), milk shake (78 percent), salad dressing (65 percent) chicken nugget (56 percent), and French fries (23 percent)*” (Ibidem. 116pp)

Why is this important? Just like with the meal that was measured, when presented with a food in the supermarket, the longer the label or the ingredients needed to make it, the more fractions of corn or soybeans that are in it. Which gives the illusion of an impressive variety of choice to the omnivore's perception, however, looking through the mass spectrometer, it shows a homogenized kind of food spread all around the world.

IV. Complex systems and how a system gets fragile.

Considering that most western countries have a type of “Western Diet”, the illusion of variety shows how society has been eating foods that come from the same source, this important and relevant to our work, in regards to the idea of considering the human body as a complex entity, in which, it needs variety in order to thrive (Taleb. 2012), the idea of feeding it food that come from the same source, fragilized the body to an extend because it make the body used to a homogenize type of nourishment (Dellana. 2019), which inflamates the cell and make it less capable to resist internal or external shocks.

This last point is sutil, however, it's the most relevant issue facing every decision maker around the world, most of the political and economic decisions with the aim of optimize a specific process, have the prevalence of producing second order effect with severe consequences, which makes it difficult to identify the causes of the actual problem (Ibidem). Just as it was presented early, different set of decisions at different moments have presented an environment where most of the health of the general population cannot withstand shocks like the current pandemics have presented, which needs to force decision makers to reconsider how the next policy strategies will take a more preventive measures in order to mitigate the losses in different areas of daily lives.

The author Nassim Nicholas Taleb (2012) and the investigative journalist Gary Taubes (2007) (2011) (2017) have stated that the most common dietary recommendations have been based on the first law of thermodynamics about energy conservation (known as calories in, calories out), however, when talking about a complex system, the feedback loop between the ingestion of food and the host plays an important role, that is to say,

what you consume and how you consume it and how it's made of, make a big difference when ingested by the body. Just as many dietary recommendations, which focus only on the composition of the food (i.e. fat or no fat, sugar or sugar free), it's also important to analyze the frequency of the intake of those foods and which ingredients are used in order to make it. Therefore, when analyzing type (the quality of the food) and dosage (how frequent and from how long) of recommended foods, the body responds in a convex (positively) or concave (negatively) way.

In other words, the quality of the product, how many times is consume and for how long, produce a non-linear response in the body, which fragilize or strengthen the system of the host, making it better or worse suited to face extreme shocks by the environment or by manmade events (Taleb. 2018). Just as it was shown early in the research, most of the patients who are hospitalized by the virus have a concave response when interacting with it, due to the inability of the immunity system and other important organs in the body to face the virus.

Conclusion

This research has presented the need to reconsider how the next policy strategies need to take into account the idea of “health as an insurance against the next external event” that may shock societies as COVID-19 did since early march of 2020, especially in countries in Latin America, where the damages after the virus have spread, are far worse than taking forcefully preventing actions in order to mitigate the consequences in the long run. However, our attention needs to be held in areas which may not be connected at first glance but are mutually affected.

This areas are the farm subsidies that allow the overproduction of crops like corn and soy all around Latin American countries, which incentivize the production of cheap ingredients presented in many processed foods in almost all supermarkets, also the socioeconomic status of many families, who are in need to obtain the most caloric intake with the least money spent, which means buying cheap and unhealthy processed foods, which end up making the body more fragile and unable to resist against future external shocks produce by nature o manmade events.

References

- Abbany, Z. (May 14. 2020). Coronavirus: When will the second wave of infections hit?. DW News. Retrieved from <https://www.dw.com/en/coronavirus-when-will-the-second-wave-of-infections-hit/a-53435135>
- Al-Maskari, F. (N,d). LIFESTYLE DISEASES: An Economic Burden on the Health Services. UN Chronicle. Retrieved from <https://www.un.org/en/chronicle/article/lifestyle-diseases-economic-burden-health-services>
- Anaerobic, Guru. (2020). Health as Insurance: Reducing Risk from Random Environmental and Manmade Events. 9pp
- Baldwin, W., Kaneda, T., Amato, L., & Nolan, L. (2013). *Noncommunicable diseases in Latin America and the Caribbean: Youth are key to prevention*. Washington, DC: Population Reference Bureau. Retrieved from <https://www.prb.org/noncommunicable-diseases-latinamerica-youth-datasheet/#:~:text=The%20four%20major%20NCDs%E2%80%94cardiovascular,deaths%20in%20high%20income%20countries.>
- Brito, Ch. (May 15. 2020). Coronavirus "may never go away," World Health Organization warns. CBS News. Retrieved from <https://www.cbsnews.com/news/coronavirus-may-never-go-away-world-health-organization-endemic-virus/>
- Carrera-Bastos, P., Fontes-Villalba, M., O'Keefe, J. H., Lindeberg, S., & Cordain, L. (2011). The western diet and lifestyle and diseases of civilization. *Res Rep Clin Cardiol*, 2(1), 15-35. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/228866917_The_Western_diet_and_lifestyle_and_diseases_of_civilization
- CGTN. (May 17. 2020). China's top respiratory expert Zhong Nanshan warns of potential second wave of COVID-19 infections. CGTN. Retrieved from <https://news.cgtn.com/news/2020-05-17/Zhong-Nanshan-warns-of-potential-second-wave-of-COVID-19-infections-QyQryYhzbi/index.html>
- Cowen, T. (2002). The Fate of Culture. *The Wilson Quarterly*. Retrieved from <http://archive.wilsonquarterly.com/essays/fate-culture>
- Creswell, J. (April 07. 2020). 'I Just Need the Comfort': Processed Foods Make a Pandemic Comeback. *The New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2020/04/07/business/coronavirus-processed-foods.html>

- Dehghan, M., Mente, A., Zhang, X., Swaminathan, S., Li, W., Mohan, V., ... & Amma, L. I. (2017). Associations of fats and carbohydrate intake with cardiovascular disease and mortality in 18 countries from five continents (PURE): a prospective cohort study. *The Lancet*, 390(10107), 2050-2062. Retrieved from <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28864332/>
- Dellanna, L. (November, 27. 2019). The Dynamics of Risk-Taking: How Damage Affects Real-World Complex Entities, and a Framework to Estimate the Impact of Policies and Technologies on Their Survival. Retrieved from <https://www.luca-dellanna.com/wp-content/uploads/2019/11/The-Dynamics-of-Risk-Taking.pdf>
- Deol, P., Evans, J. R., Dhahbi, J., Chellappa, K., Han, D. S., Spindler, S., & Sladek, F. M. (2015). Soybean oil is more obesogenic and diabetogenic than coconut oil and fructose in mouse: potential role for the liver. *PloS one*, 10(7). Retrieved from <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26200659/>
- France 24. (August. 02. 2020). WHO warns Latin American hospitals risk being overwhelmed by Covid-19 crisis. France 24. Retrieved from <https://www.france24.com/en/20200602-who-warns-latin-american-hospitals-risk-being-overwhelmed-by-covid-19-crisis>
- Franki. R. (April 10. 2020). Almost 90 of Covid-19 Admission Involve Comorbidities. *Medscape*. Retrieved from <https://www.medscape.com/viewarticle/928531>
- Guan, W. J., Liang, W. H., Zhao, Y., Liang, H. R., Chen, Z. S., Li, Y. M., ... & Ou, C. Q. (2020). Comorbidity and its impact on 1590 patients with Covid-19 in China: A Nationwide Analysis. *European Respiratory Journal*, 55(5). Retrieved from <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.02.25.20027664v1>
- Horwitz, L, et alt. (September 23. 2020). The Coronavirus in Latin America. American Society Council of the Americas. Retrieved from <https://www.as-coa.org/articles/coronavirus-latin-america>
- Infobae. (May 20. 2020). El riesgoso panorama que enfrentaría México en la segunda ola de la pandemia de coronavirus. INFOBAE. Retrieved from <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/05/11/influenza-y-coronavirus-combinados-el-riesgoso-panorama-que-enfrentaria-mexico-en-la-segunda-ola-de-la-pandemia/>
- Jiji. (May 18. 2020). Second wave of COVID-19 cases inevitable in Japan, expert says. *The Japan Times*. Retrieved from <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/05/18/national/second-wave-covid-19-cases-inevitable-japan-expert-says/#.XsShd0RKjIU>
- Kopp W. (2019). How Western Diet And Lifestyle Drive The Pandemic Of Obesity And Civilization Diseases. *Diabetes, metabolic syndrome and obesity: targets and therapy*, 12, 2221–2236. <https://doi.org/10.2147/DMSO.S216791>

- Legetic, B., Medici, A., Hernández-Avila, M., Alleyne, G. A., & Hennis, A. (2016). Economic Dimensions of Non-Communicable Disease in Latin America and the Caribbean. Disease Control Priorities. Companion Volume. Retrieved from <https://iris.paho.org/handle/10665.2/28501>
- PAHO. (2020). Considerations for the Reorganization of Cancer Services during the COVID-19 Pandemic. PAHO/WHO. Retrieved from <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52263>
- PAHO. (July. 14. 2020). Access to Essential Medicines for Noncommunicable Diseases during the COVID-19 Pandemic. PAHO/WHO. Retrieved from <https://www.paho.org/en/documents/access-essential-medicines-noncommunicable-diseases-during-covid-19-pandemic>
- PAHO. (June. 04. 2020). Rapid Assessment of service delivery for NCDs during the COVID-19 pandemic in the Americas. PAHO/WHO. Retrieved from <https://www.paho.org/en/documents/rapid-assessment-service-delivery-ncds-during-covid-19-pandemic-americas-4-june-2020>
- PAHO. (September. 20. 2020). Maintaining Essential Services for People Living with Noncommunicable Diseases during COVID-19. PAHO/WHO. Retrieved from <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52493>
- Parrock Jack. (May 05. 2020). Europe warned of second waves of COVID-19. euronews. Retrieved from <https://www.euronews.com/2020/05/11/europe-warned-of-second-waves-of-covid-19>
- Pollan, M. (2006). The omnivore's dilemma: A natural history of four meals. Penguin Books Limited.
- Porterfield, C. (April 28, 2020). In Coronavirus Quarantine, We're Eating More Processed Snacks. Forbes. Retrieved from <https://www.forbes.com/sites/carlieporterfield/2020/04/28/in-coronavirus-quarantine-were-eating-more-processed-snacks/#67382e1d23c3>
- Richardson, S., Hirsch, J. S., Narasimhan, M., Crawford, J. M., McGinn, T., Davidson, K. W., ... & Cookingham, J. (2020). Presenting characteristics, comorbidities, and outcomes among 5700 patients hospitalized with COVID-19 in the New York City area. *Jama*. Retrieved from <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2765184>
- Sutton, D., & Harmon, N. P. (1998). Fundamentos de ecología. *Limusa. México*.
- Taleb, N. N. (2018, July). (Anti) Fragility and Convex Responses in Medicine. In International Conference on Complex Systems (pp. 299-325). Springer, Cham. Retrieved from https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-96661-8_32
- Taleb, Nassim Nicholas. Antifragile: how to live in a world we don't understand. Vol. 3. London: Allen Lane, 2012

- Taubes, G. (2011). Good calories, bad calories. Anchor.
- Taubes, G. (2011). Why we get fat and what to do about it. Anchor.
- Taubes, G. (2017). The case against sugar. Anchor Books.
- Western diet. (n.d.) Segen's Medical Dictionary. (2011). Retrieved June 23 2020 from <https://medical-dictionary.thefreedictionary.com/Western+diet>
- WHO. (2020). The impact of the COVID-19 pandemic on noncommunicable disease resources and services: results of a rapid assessment. WHO. Retrieved from <https://apps.who.int/iris/handle/10665/334136>
- WHO. (June. 2018). Noncommunicable diseases. World Health Organization. Retrieved from <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>
- WHO. (Marz. 28. 2020). Information note on COVID-19 and noncommunicable diseases. PAHO/WHO. Retrieved from <https://www.paho.org/en/documents/information-note-covid-19-and-noncommunicable-diseases>
- WHO. (October. 01. 2020). The best time to prevent the next pandemic is now: countries join voices for better emergency preparedness. WHO. Retrieved from <https://www.who.int/news-room/detail/01-10-2020-the-best-time-to-prevent-the-next-pandemic-is-now-countries-join-voices-for-better-emergency-preparedness>
- Yang, J., Zheng, Y., Gou, X., Pu, K., Chen, Z., Guo, Q., ... & Zhou, Y. (2020). Prevalence of comorbidities and its effects in patients infected with SARS-CoV-2: a systematic review and meta-analysis. *International Journal of Infectious Diseases*, 94, 91-95. Retrieved from <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32173574/>
- Yang, J., Zheng, Y., Gou, X., Pu, K., Chen, Z., Guo, Q., ... & Zhou, Y. (2020). Prevalence of comorbidities and its effects in patients infected with SARS-CoV-2: a systematic review and meta-analysis. *International Journal of Infectious Diseases*, 94, 91-95. Retrieved from <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32173574/>
- Yang, Q., Zhang, Z., Gregg, E. W., Flanders, W. D., Merritt, R., & Hu, F. B. (2014). Added sugar intake and cardiovascular diseases mortality among US adults. *JAMA internal medicine*, 174(4), 516-524. Retrieved from <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/24493081/>

IV CONFERENCIA MUNDIAL DE RELACIONES INTERNACIONALES

ORGANIZADAS POR EL CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS DE RELACIONES INTERNACIONALES

EL DIFERENDO DEL SÁHARA

Por el Dr. Adalberto C. Agozino¹

RESUMEN: El llamado “Diferendo del Sáhara” es un contencioso internacional que ha mutado con el tiempo. Se inició como parte de un proceso de descolonización, pronto se transformó en un conflicto ideológico y geopolítico típico de la Guerra Fría y hoy sobrevive como un problema de separatismo alimentado por las rivalidades y pujas por la hegemonía en el Magreb.

PALABRAS CLAVES: Marruecos, Sáhara, Frente Polisario, Argelia, separatismo.

1. ANTECEDENTES

El Sáhara ha sido, es y será siempre una parte indisoluble del Reino de Marruecos. Marruecos es un antiquísimo reino magrebí. Más antiguo que la mayoría de las reinantes monarquías europeas.

El primer reino marroquí se remonta al año 740 y fue fundado por el Mouley Idriss ibn Addullah ben Hasan ben Alí, nieto de El Profeta. Idriss I creó el primer reino unificado en la zona septentrional del actual Marruecos.

Los monarcas idrisiss fueron reemplazados por dos grandes movimientos bereberes protagonizados por tribus provenientes del Sáhara: los almorávides y los almohades.

A partir de 1048, Marruecos se convirtió en el centro de un imperio expansionista capaz de reunir en un arco de casi dos siglos todo el Islam Occidental desde España hasta las riberas del río Congo.

¹ Adalberto C. Agozino: Licenciado y Doctor en Ciencia Política por la Universidad Argentina J. F. Kennedy, Profesor Universitario en Ciencia Política por la Universidad Católica de Salta. Profesor Asociado por Concurso del Instituto Universitario de la Gendarmería Nacional. Profesor de Posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de UBA. Director del Instituto Argentino de Estudios Geoestratégico (Sociedad Civil con personería jurídica). agozinoasoc@yahoo.com.ar

El Reino de Marruecos, en tiempos de Ahmed Al Mansur Eddahhi, El Dorado, (1549 – 1603), se extendía por todo el actual territorio marroquí, parte de Argelia, Mauritania, Níger y Malí donde las tropas marroquíes habían ocupado las ciudades de Djenné, Gao y Tombuctú. La expansión militar permitió al reino marroquí controlar las salinas saharianas, asegurar y expandir las rutas comerciales y capturar las ricas minas de oro.

El recuerdo del “Gran Marruecos” de tiempos de Ahmed Al Mansur aún alimenta el ideario nacionalista de muchos marroquíes.

La actual dinastía alauí se remonta al sultán Al Rashid (1664 – 1672), lo que la convierte en una dinastía más antigua, por ejemplo, que la española. Los borbones recién ocuparon el trono de una España unificada en 1701. El mismo año en que Pedro I, el Grande, fundaba San Petersburgo, la puerta de Rusia hacia el occidente europeo.

Pero, cuando hablamos en África de reinos del siglo XVII a la primera mitad del siglo XX, debemos tener presente que su concepto de “Estado Nación” y soberanía territorial dependía de la existencia de sociedades tribales y de medios tecnológicos precarios para viajar por grandes extensiones desérticas y mantener comunicaciones administrativas.

En las regiones marroquíes más alejadas de la capital y de las grandes ciudades Las tribus vivían en lo que se llamaba en aquel entonces la “*Sayba*”, es decir en anarquía, y los sultanes de Marruecos ejercían el poder a través de la designación de algunos jefes o sus representantes personales, y el envío de *dahires* (decretos) a las tribus del Sahara, hechos que justifican la lealtad, la pleitesía y el fuerte apego al Sultán de Marruecos.

Entre estos antecedentes pueden mencionarse, los documentos de nombramiento y destitución de los agentes de las autoridades, los funcionarios, los militares y los líderes religiosos. La mejor prueba es la del decreto del emir del Emirato de Trarza en el suroeste de Mauritania, que había sido firmado por el sultán Moulay Abdelaziz. En el año 1905, el mismo sultán encargó a su gran visir Cheikh Mohammed Hassan Ben Yaich, realizar una gira de inspección a Saguia el Hamra, donde estaba entregando los Dahires de nombramiento a los Caidis y a los representantes de la administración que habían jurado lealtad y pleitesía al Sultán.

Desde 1898 hasta 1905, el sultán Mulay Abdelaziz, estaba interesado por la construcción de la ciudad de Esmara enviando el material necesario a través del puerto de Tarfaya, e incluso en el momento del establecimiento del Protectorado en Marruecos, el Reino marroquí no dejó de recaudar impuestos desde esta región.

Cabe señalar que el príncipe alauí Moulay Idriss Ben Abdul Rahman, fue el enviado a la ciudad de Esmara y al resto de las zonas del sur, para cobrar los impuestos y mantener la resistencia contra las tentativas de invasión venidas de los franceses en el sur de Senegal (las batallas que dirigió en el Emirato de Tagant)...

A pesar de la ocupación española, se han conservado dos aspectos relacionados con la soberanía marroquí, a saber: la pleitesía, es decir redacción de un documento de lealtad por los jefes de las tribus al Rey, y el compromiso de predicar (rogar, suplicar) al Rey en los discursos y sermones en las mezquitas.

Incluso durante la colonización francesa de Argelia en 1830, el reino de Marruecos se extendía en una superficie de dos millones de kilómetros cuadrados. Es más en todas las

épocas sus provincias del Sahara representaban las fronteras con Argelia, Mauritania y algunos países de África.

Así, el acuerdo firmado el 27 de noviembre de 1912 entre Marruecos y España, ejerció un régimen de protectorado en los territorios del Sultanato de Marruecos, concretamente en el norte y en el sur de la zona del Protectorado francés que ocupaba la mayor parte de los territorios de Marruecos. Las regiones comprendidas en la zona de influencia española continuaron bajo la autoridad civil y religiosa del jalifa o representante del Sultán, con residencia en Tetuán.

Los países europeos tienen sobrado conocimiento del contexto de la ocupación de las regiones del Sahara por España; de hecho, los argumentos y los documentos que están a su disposición, particularmente en Madrid, París, Lisboa y Londres, confirman que Marruecos ejercía soberanía sobre las regiones del Sur. Por lo tanto, en las conferencias de Berlín en 1884-1885 y de Algeciras en 1906, en las que se aceptaba el reparto de Marruecos en zonas de influencia entre Francia y España, a la primera le correspondía el centro del país y a la segunda la zona del norte y del sur del reino.

A este respecto, es de mayor importancia citar la posición de Alemania, porque fue el último país europeo que aceptó la imposición del Protectorado francés en Marruecos, en su acuerdo firmado con Francia en 1911, había puesto como condición inviolable la necesidad de proteger la soberanía del Rey de Marruecos y de preservar la integridad territorial del reino.

2. PERIODO COLONIAL

Marruecos era un objetivo atractivo para las potencias occidentales, debido a su posición y su interés estratégico y a su proximidad a los países europeos; las primeras muestras de colonización y expansión se remontan al siglo XV y XVI, cuando los españoles fueron atraídos por el litoral del Sahara. Su primer establecimiento sobre esta parte del litoral sahariano data de 1476. Por su parte, los portugueses empezaron una política expansionista en Marruecos para controlar la costa y las actividades de piratería.

A partir de 1865, los españoles iniciaron numerosas incursiones en la costa sur de Marruecos con el fin de estabilizarse, para explotar sus riquezas pesqueras y controlar el flujo del comercio, haciendo frente al mismo tiempo a cualquier intervención (injerencia) de otras potencias coloniales en aquellas zonas.

El tratado de Alcáçovas fue firmado entre España y Portugal en 1479, un acuerdo que constituyó una plataforma para repartir los territorios atlánticos entre ambos países, con lo cual Portugal se le reconoció a España la soberanía sobre las Islas Canarias y el sur de Marruecos, mientras que España reconoció el reino de Fez (actual Estado marroquí) como en el esfera de influencia del reino de Portugal.

En 1884, España pudo ocupar las zonas costeras del sur de Marruecos, pero las fuerzas coloniales españolas no eran capaces de extender su autoridad sobre el conjunto del territorio marroquí, limitándose solamente al control del centro comercial de la isla de Dajla, y esto se debe a la intensa resistencia marroquí por un lado, y a las enormes dificultades financieras a las que se enfrentaba España por otro lado.

El acercamiento político entre España y Francia dio lugar a la celebración de acuerdos entre las dos potencias coloniales, como el tratado firmado el 27 de junio de 1900, en el que ambos países delimitan las fronteras de sus zonas de influencia en Marruecos. Las disposiciones de este tratado se confirmaron en los tratados del 03 de octubre de 1904 (tratado secreto) y del 27 de noviembre de 1912, según los cuales España ejerció un régimen de protectorado hasta los años 1956 y 1958, pero pese a una serie de ataques en varias regiones de Marruecos, la ocupación efectiva del Sahara no se realizó hasta 1934, cuando se apoderó de las ciudades de Esmara y la región de Oued Eddahab (Río de Oro).

En el tratado de Fez, del 30 de marzo de 1912, se establece el protectorado francés sobre Marruecos; luego Francia firma un acuerdo con España el 27 de noviembre de ese mismo año, reconociendo a Madrid el territorio de la zona sur y norte de Marruecos, estableciéndose el protectorado español, con capital en Tetuán, bajo la autoridad del jalifa o representante del sultán de la zona, Muley Mohammed Mehedi Uld Ben Ismael, sustituido por su hijo Muley El Hassan Ben El Mehdi, en 1923; salvo la ciudad de Tánger que obtiene carácter de ciudad internacional por el estatuto de 1923 ejercido por varios países.

Sin embargo, la resistencia marroquí a la ocupación se llevó a cabo en todas las zonas hasta la producción de la independencia formal de Marruecos y el fin del protectorado, en virtud del acuerdo franco-marroquí firmado el 2 de marzo de 1956, que puso fin al tratado de 1912 y Marruecos lograría recuperar su independencia. Seguido por el acuerdo hispano-marroquí el 07 de abril de ese mismo año, a consecuencia del cual Marruecos consigue la independencia, y comenzó a reclamar algunos territorios todavía ocupados.

3. DESCOLONIZACIÓN

Marruecos logra su independencia política en 1956, finalizando los protectorados ejercidos por Francia y España sobre su territorio. Pero, la recuperación de algunos territorios controlados por España se realizó en sucesivas etapas: el norte en 1956, las zonas de Tarfaya en 1958 y Sidi Ifni en 1969. Por lo tanto, Marruecos sigue reclamando ante las Naciones Unidas la recuperación de las provincias de Río de Oro y la Saguia el Hamra (las provincias del Sur).

4. LA GUERRA DE LAS ARENAS

La presencia colonial de Francia en Argelia fue un obstáculo para la delimitación territorial entre este Estado y Marruecos. A partir de la década de 1930, aprovechando la existencia del Protectorado, Francia anexo las regiones marroquíes de *Tinduf* y *Béchar* a lo que en esa época se denominaba como *Departamento de Ultramar de la Argelia Francesa*.

Al recuperar su independencia, en 1956, el Reino de Marruecos inmediatamente reclamó a Francia la restitución de su territorio. El tambaleante gobierno de la IV República propuso al rey Mohamed V reintegrar el territorio ilegalmente anexo y acordar un tratado definitivo de límites muy favorable a Marruecos a cambio de que el gobierno marroquí cesara en su apoyo al movimiento independentista argelino. La respuesta de Mohamed V fue categórica. El monarca marroquí se negó terminantemente a establecer cualquier acuerdo diplomático con la potencia colonial a espaldas de sus "*hermanos de Argelia*".

Sin embargo, una vez producida la independencia, el líder radical argelino Ahmed Ben Bella se negó a reconocer los reclamos territoriales de Marruecos. Pronto se generaron incidentes en la desértica zona fronteriza en disputa de Hassi Bayda. En octubre de 1963 comenzó el enfrentamiento militar abierto. El Ejército de Liberación Nacional de Argelia estaba formado por los antiguos combatientes que habían enfrentado a las fuerzas coloniales francesas en una guerra de guerrillas que se prolongó por más de ocho años. Además, contaba con armamento y entrenamiento suministrado por la Unión Soviética –en especial, blindados T-55) y con la asistencia de novecientos combatientes cubanos enviados por Fidel Castro².

No obstante, las fuerzas armadas de Hassan II, equipadas con moderno armamento occidental y contando con la discreta asistencia de los Estados Unidos y Francia se impusieron sobre el terreno. Los combates más sangrientos se produjeron en los pueblos de Figuig y M. Hamid. Finalmente, la intervención de la Organización para la Unidad Africana logró el establecimiento de un *alto al fuego*, el 4 de noviembre de 1963. El acuerdo fue firmado en Bamako por Hassan II y Ben Bella, merced a los buenos oficios del emperador etíope Haile Selassie I.

Las tensiones entre Marruecos y Argelia se redujeron gracias al establecimiento de una zona desmilitarizada en el tramo en disputa de la frontera común y el conflicto territorial quedó en manos de una comisión africana de arbitraje. Posteriormente, el 17 de julio de 1964, durante la Conferencia de El Cairo, una reunión entre Hassan II, Ahmed Ben Bella y el presidente tunecino Habib Boruguiba, sirvió para estabilizar la región del Magreb.

En 1965, un golpe militar derrocó a Ben Bella, con su sucesor el coronel Hourari Boumedián, las relaciones entre Marruecos y Argelia mejoraron transitoriamente. La catedrática de Historia de la Universidad de California opina al respecto de este conflicto que “fraguó una hostilidad permanente y una amarga animosidad envenenó el ambiente entre los dos vecinos, que desembocó directamente en la crisis del Sáhara Occidental en 1975”.³

5. REIVINDICACIÓN DEL SÁHARA

El 14 de diciembre de 1960, la ONU, de acuerdo con la Resolución 1.514 de su Asamblea General, ratificó la declaración para la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, y recomendó al Gobierno español, tras oír a Marruecos y Mauritania, que organice una votación, que ella supervisará, para evidenciar el derecho del pueblo saharauí a la autodeterminación. Francia otorgó la independencia a Mauritania y España comenzó a pensar que se acercaba el momento de abandonar su colonia del Sáhara. Por lo tanto, reconoció ante las Naciones Unidas que esta región se encontraba dentro de los territorios no autónomos. Pero intentó aprovechar esta recomendación para impulsar la creación de un *Estado Satélite* en el Sáhara que preservara la presencia española en la región.

A comienzos de los años setenta la juventud, en especial los estudiantes universitarios, se sienten inclinados a romper con las estructuras sociales tradicionales y adherir a todo tipo de ideas radicalizadas. Son los años del movimiento hippie, el auge de las filosofías orientales, del inicio del consumo de drogas. Es una época en que la *utopía* parece al alcance de la mano. Donde la *Guerra de Vietnam* y el *Mayo Francés* del ‘68 provocan en la juventud una

² ESPARZA, P.: 13 DE OCTUBRE DE 2018. *Los soldados que Cuba envió a una guerra en África (en la que nunca llegaron a combatir)*. Consultado el 01 de noviembre de 2018. Especial para la BBC. <https://www.bbc.com/mndo/noticias-internacional-45787272>

³ GILSON MILLER, S. (2015): *Historia del Marruecos Moderno*. Madrid Ed. Akal. P. 228.

necesidad de compromiso y participación en la construcción de un mundo mejor. Aun cuando ello implique adherir a la “lucha armada”.

Desde Medio Oriente, tras la Guerra de los Seis Días, aparecieron los campos de refugiados y las nuevas formas de lucha. Se multiplican los “*frentes populares de liberación*” que aplican técnicas de terrorismo y guerrilla urbana: secuestros de aviones, atentados explosivos, secuestros extorsivos, asesinatos selectivos, etc. Diversos países de la región albergaron campos de entrenamiento militar donde se adiestraban los jóvenes guerrilleros que luego llevaron la violencia a los más diversos rincones del mundo.

En sintonía con los cambios que se producían en el Medio Oriente, tras poco más de una década de sangrientos enfrentamientos en el Sidi Ifni, en 1969, las Cortes franquistas aprobaron el reintegro de este territorio al Reino de Marruecos.

El 27 de mayo de 1970, Argelia, Marruecos y Mauritania proclamaron su intención de “*colaborar en la liberación del Sáhara*”. Marruecos, que aún no tenía resueltas sus fronteras con Mauritania y Argelia, llegó a esta declaración para avanzar en la recuperación de sus territorios todavía en poder de España. Más tarde, Argelia al verse excluida del reparto territorial del Sáhara Occidental comenzó a alimentar con dinero y propaganda el inexistente, hasta entonces, nacionalismo saharauí.

El 17 de junio, se produjo una demostración a favor de la independencia en el centro de la ciudad del Aaiún que terminó en una masacre de saharauis y la ejecución extrajudicial del dirigente saharauí Mohamed Sidi Ibrahim Basir a manos del Ejército franquista.

Un grupo de estudiantes secundarios y universitarios, más radicalizados, aprovechan sus vínculos con a la Unión Soviética, a través de Argelia, crean el 10 de mayo de 1973, el “*Frente Popular de Liberación de Saguía el Hamra y Río del Oro*, más conocido como “*Frente Polisario*”. Siguiendo el modelo soviético tradicional la jefatura es ejercida por un “*Secretario General*”: El Ueli uld Mustafá, un joven estudiante proveniente de Saguía. Originariamente, la creación del Frente tenía por intención restaurar la soberanía marroquí sobre el territorio saharauí pero la intervención de Argelia y Libia transformaron un movimiento anticolonial en una organización separatista de ideología marxista leninista.

La Libia del coronel Muhammad Gadafi comenzó a difundir la ideología del socialismo árabe entre los jóvenes saharauis refugiados en Mauritania. A partir de 1974, los libios brindaron entrenamiento y armas sofisticadas los saharauis a través de su embajada en Nuakchot. El *Frente Polisario* comenzó a realizar acciones guerrilleras atacando puestos, patrullas y convoyes españoles.⁴

La intromisión de Argelia en este asunto desempeñó un papel crucial en cuanto a la conversión de las orientaciones del Frente. Así pues, colocó a estos estudiantes saharauis bajo su tutela abasteciéndolos de dinero y armas; y ello, a manera de contraparte a la derrota que Marruecos le infligió en la “*guerra de las arenas*” en 1963. Patrocinando este movimiento separatista, Argelia aspiraba a concretar sus ambiciones geopolíticas, en particular, pretendiendo garantizar su acceso al Océano Atlántico para exportar desde los puertos de la región su petróleo y gas rumbo a Europa, buscando “*encajonar*” a Marruecos entre estados hostiles que los aislaran de su natural proyección territorial hacia el interior de África.

⁴ MONIQUET, C. (2005): “*Frente Polisario: ¿Socio digno de crédito en las negociaciones o secuela de la Guerra Fría y obstáculo en la búsqueda de una solución política al conflicto del Sáhara Occidental*”, European Strategic Intelligence and Security Center.

Del mismo modo, los dirigentes políticos y militares argelinos han estado convencidos de que su supremacía sobre la región sólo se confirmaría debilitando a Marruecos mediante la formación, en esa parte del Sáhara de una esfera de influencia argelina, a través de la creación de un artificial Estado satélite.

El 25 de abril de 1974, tuvo lugar la llamada “*Revolución de los Claveles*” que puso fin al decadente *Estado Novo*, presidido por Marcelo Gaetano. El poder recayó en el general Antonio de Spínola y del izquierdista *Movimiento das Forças Armadas*. Inmediatamente comenzó el proceso de descolonización de las colonias portuguesas en África: Angola, Mozambique, Sao Tomé y Príncipe, etc.

La Unión Soviética aprovechó el repliegue de Portugal y la debilidad de la presidencia estadounidense afectada por la retirada de Vietnam y por el escándalo Watergate para extender su influencia por el continente africano. Contó para ello con la colaboración del gobierno cubano que envió 40.000 soldados a la región. A partir de 1969 una flota soviética se acantonó en Conakry, en el Golfo de Guinea, y en 1976 con la toma del poder por el Movimiento para la Liberación de Angola, la URSS dispuso de facilidades en los puertos de Luanda, Lobito y Mocamedes. Allí se estacionaron una docena de buques entre los cuales había tres o cuatro destructores, una nave anfibia y un número indeterminado de submarinos nucleares y buques espías.

Las islas de Cabo verde, Guinea Bissau, Sierra Leona, Guinea Ecuatorial, Sao Tomé e Príncipe, Congo, Zaire y Angola pasaron a tener regímenes ligados en mayor o menor medida a la órbita soviética. Las visitas del presidente del Presidium Podgorny y del Primer Ministro cubano Fidel Castro a la región, pusieron de relieve la importancia que el Bloque socialista concedía al continente africano. Por ese entonces, se estimaba que la ayuda militar soviética al continente era de aproximadamente dos mil millones de dólares en 1976.⁵

6. LA MARCHA VERDE

El gobierno franquista de España, que estaba llegando a sus últimos días, intentó crear un Estado títere en el Sahara marroquí que por su propia debilidad quedaría bajo la órbita de Madrid. Con este propósito, el 20 de agosto de 1974, el gobierno español anunció su intención de celebrar un *referéndum de autodeterminación* en el Sáhara en los primeros seis meses de 1975. La intención española es preservar sus intereses económicos en ese territorio.

Marruecos desbarató la maniobra continuista española recurriendo al Tribunal Internacional de Justicia para que determinara si el territorio sahariano era *res nullius*, tierra de nadie, en el momento de la llegada de los españoles, en cuyo caso aceptaría el referéndum, o sí, por el contrario, existían títulos jurídicos de Marruecos sobre el Sáhara, solicitando entonces de la ONU que recomendara negociaciones directas entre Rabat y Madrid.

Saldando un diferendo de más de cuatro años, Marruecos y Mauritania acordaron una división de sus respectivas soberanías en el Sáhara Español a los efectos de facilitar la descolonización del territorio. Marruecos renunció temporariamente a parte de su soberanía territorial para asegurarse al menos una parte de sus antiguas posesiones. Posiblemente, el rey Hassan II tuviera la certeza de que Mauritania no sería capaz de controlar el territorio saharauí y que pronto se vería obligada a reintegrarla a la soberanía marroquí.

⁵ DELLA ROVERE, J. (otoño 1981): “*África Subecuatorial: una zona clave en la geoestrategia de la URSS*”, artículo publicado en la revista “*Armas y Geoestrategia*”, N°1, 8-17.

El 23 de mayo de 1975, al término de una reunión del Consejo de Ministros, el ministro de Información León Herrera, da a conocer la siguiente declaración: “*El Gobierno confirma su deseo de cumplir las resoluciones aprobadas por las Naciones Unidas y, al mismo tiempo, declara su propósito de transferir la soberanía del territorio del Sahara en el más breve plazo que sea posible, en la forma y modo que mejor convenga a sus habitantes y a la satisfacción en su caso de cualquier legítima aspiración de países interesados en aquella zona*”.

El 16 de octubre de 1975, el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya dio a conocer un dictamen sobre el Sáhara. El alto tribunal consideró que el Sáhara Occidental, en el momento de la llegada de España, fijado en 1884, no constituía una *res nullius*, sino que se hallaba habitado por poblaciones que, aunque nómades, estaban social y políticamente organizadas en tribus y colocadas bajo la autoridad de jefes competentes para representarlas que rendían tributo y acatamiento al Sultán de Marruecos.

Inmediatamente el rey Hassan II se dirigió a la nación por radio y televisión para declarar que la Corte Internacional de La Haya había afirmado la existencia de vínculos jurídicos y de sumisión entre la población del Sáhara y el reino de Marruecos. Una vez reconocido este derecho, decía Hassan II “*no nos queda más que recuperar nuestro Sahara, cuyas puertas se nos han abierto*”.

Según el Rey, “*La recuperación*” se haría de una manera pacífica, mediante una marcha civil en la que participarían 350.000 voluntarios quienes solamente irían armados con el Corán: era “*La Marcha Verde*”.

La posición de Marruecos de recuperar sus territorios en el Sáhara era bien vista por los Estados Unidos de América y Francia que temían que la aparición de un Estado títere en esa región favorecería la expansión de la Unión Soviética en el frente atlántico del África a través de Estados “*procuradores*” como lo eran en ese entonces Argelia, Libia e incluso Cuba. Es por ello, que el secretario de Estado Henry Kissinger expresó su apoyo a la soberanía marroquí sobre el Sáhara. Incluso el Alto Estado Mayor español veía en el control marroquí un freno a las actividades subversivas del *Movimiento para la Autodeterminación e Independencia de Canarias –MPAIAC-*, otro grupo liberación apoyado por Argelia y Libia que buscaban proyectar su influencia desde el Mediterráneo hasta la costa del Atlántico.

El 17 de octubre de 1975 se reunió el Consejo de Ministro de España presidido por el agonizante Generalísimo Francisco Franco Bahamonde y decidió el abandono del Sáhara Español. El 18 de octubre, el general jefe del Alto Estado Mayor y presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, Carlos Fernández Vallespín, envía al teniente general jefe del Estado Mayor Central la orden de iniciar la “*Operación Golondrina*”, el 10 de noviembre de 1975 a las 09.00 horas.

El 21 de octubre de 1975, el primer ministro marroquí, Ahmed Osman, da salida a una vanguardia de 20.000 voluntarios. El 3 de noviembre se concentran en Tarfaya 350.000 ciudadanos y dirigentes marroquíes que apoyaban los reclamos de su rey.

A partir del 30 de octubre, mientras que la *Marcha Verde* todavía estaba en Tarfaya, las Fuerzas Armadas Reales de Marruecos recuperaron el Sahara Occidental sin resistencia o protesta de España y se dirigieron hacia Hausa, Echdeiría y Farsía.

El 8 de noviembre de 1975, el ministro Carro, con el embajador Martín Gamero, se entrevistan con Hassan II en Agadir y le ofrece las suficientes garantías sobre la entrega del Sáhara. El día siguiente, el rey Hassan II pronuncia un emotivo discurso afirmando que el pueblo marroquí ha alcanzado sus objetivos políticos y que, por lo tanto, los voluntarios

debían retornar al punto de partida. El día 10 de noviembre los voluntarios marroquíes comienzan su regreso a Tarfaya.

La entrega del Sáhara se formalizó, en Madrid, entre el 12 y el 14 de noviembre de 1975, por medio de los llamados *Acuerdo Tripartitos*. España entregaba la administración del territorio a Marruecos y Mauritania y se retiraría definitivamente el 28 de febrero de 1976. Inmediatamente el rey Hassan II se dirigió a los saharauis manifestando que “*respetaría la opinión de la población saharauí expresada a través de la Yemáa*” el órgano de consulta creado por los españoles.

En 1976, el *Frente Polisario* proclamó unilateralmente el nacimiento de la “*República Árabe Saharaui Democrática*” durante una conferencia de prensa realizada en los campos de “*refugiados*” cerca de Tinduf, dentro del territorio de Argelia. Se trataba de otra “*democracia popular*” donde las estructuras estatales y las del partido único se mezclan en una sola entidad. La *RASD* nunca alcanzó los atributos mínimos para ser considerado un Estado. No obtuvo reconocimiento internacional por un número suficiente de Estados ni dispuso de un territorio propio donde ejercer la soberanía, solo “*controlaba*”, con el apoyo del Ejército argelino, los campos de refugiados situados a unos pocos kilómetros cuadrados de alrededor de Tinduf, dentro del territorio y la soberanía de Argelia.

Inmediatamente, la Unión Soviética, Cuba y Argelia comienzan a ejercer su influencia sobre las naciones del Tercer Mundo para que algunas de ellas reconozcan a esa suerte de Estado virtual que era la *RASD*.

Después del retiro de las tropas españolas, el Frente Polisario contando con el apoyo de Argelia y otros países socialistas desarrolló una guerra de guerrillas contra las fuerzas marroquíes y mauritanas que ocupaban el territorio recientemente descolonizado. Los guerrilleros del Ejército de Liberación Popular Saharaui entrenados y armados por Argelia contaban con armamento ligero, eran profundos conocedores del terreno y sus rutas, del que sacaban gran provecho. Se desplazaban en pequeñas unidades o columnas de vehículos todoterreno, atacan de manera rápida y contundente para luego replegarse a territorio argelino.

El *Ejército de Liberación Popular Saharaui* era conducido por el comandante Lahbib Ayub, un miembro de la influyente tribu *Erguibat Lebuihat*, nacido en 1951, en Tifariti, al sureste de Smara. Hijo de un criador de camellos, Ayub se unió a la lucha contra la dominación española antes de cumplir los veinte años y fue uno de los fundadores del *Frente Polisario* en 1973.

El 6 de junio de 1976, Ayub realizó una incursión en el desierto de más de cuatrocientos kilómetros, bajo de Nuadhibu y ocupó por breve tiempo los suburbios de Nuakchot, la capital mauritana. Empleando cañones sin retroceso para bombardear la residencia presidencial. En 1977, multiplicó sus ataques contra el tren que transportaba el mineral de hierro extraído por SNIM –la empresa nacional de la industria minera- hacia la costa atlántica, principal fuente de recursos del país. Unos meses más tarde, atacó directamente la ciudad minera de Zerate, donde habitaban centenares de cooperantes franceses con sus familias. Aprovechando las escasas fuerzas de defensa de la ciudad, Ayub atravesó las trincheras y fosos antitanques, ocupó el aeropuerto y el centro de la ciudad provocando el desbande de las fuerzas mauritanas. Dos franceses murieron en el ataque y otros seis fueron secuestrados como “*prisioneros de guerra*”.

La incursión de Ayub fue directamente organizada por el coronel Liamín Zerual –quien el 31 de enero de 1994 se convirtió en presidente de Argelia-. En el ataque las fuerzas del Polisario emplearon armamento sofisticado proporcionado por Corea del Norte.

Durante más de una década el Frente Polisario combinó la guerra de guerrillas con acciones terroristas contra intereses y ciudadanos españoles y de terceros países, aún después del retiro de España del Sáhara. Entre estas acciones criminales se pueden mencionar las siguientes:

- Marzo de 1975: Secuestro durante siete meses del comerciante canario Antonio Martín.
- Atentado contra el pesquero *“Puerto de Naos”*.
- Abril de 1977: Atentado contra los pesqueros canarios *“Pinzales”* y *“Saa”*.
- Noviembre de 1977: atentado contra el pesquero *“Lugo”*.
- 20 de abril de 1978: atentado contra el barco *“Las Palomas”* y secuestro de su tripulación hasta el 14 de octubre de ese año.
- Mayo de 1978: Atentado contra el pesquero *“Lérez”*.
- Agosto de 1978: Atentado contra el pesquero *“Tela”*.
- Septiembre de 1978: atentado contra los pesqueros *“María Luisa”*, *“Alada”*, *“Dorotea”*, *“Mar Caribe”* y *“El Batán”*.
- 5 de octubre de 1978: captura del pesquero español *“Génesis”*, tres pescadores heridos son trasladados a campamentos del Polisario y liberados el 12 de octubre.
- Octubre de 1978: ataque contra el barco sudafricano *“Zuiderster 8”*, arrojando un saldo de seis víctimas mortales.
- 30 de noviembre de 1978: Hombres del Frente Polisario, en trajes de buceo, suben a bordo del pesquero *“Cruz del Mar”*, desde una lancha *“zodiac”* y, tras cenar amigablemente, reúnen en cubierta a la tripulación y los ametrallan. Siete de los tripulantes fallecen y tres, aunque son heridos, sobreviven.
- Julio de 1979: Ataque contra el barco panameño *“Dong Bang 53”*.
- Abril de 1980: ataque al pesquero *“Juancho”*.
- Marzo de 1985: ataque contra el pesquero *“Carmen de las Nieves”*.
- Junio de 1985: ataque contra el pesquero *“Peixe do Mar”*.
- 22 de septiembre de 1985: ataque contra el pesquero *“Junquito”* y contra la patrullera militar española *“Tagomago”*, incluido el asesinato y secuestro de tripulantes. En represalia por estos ataques el entonces Jefe de Gobierno español Felipe González dispuso, el 30 de octubre, la expulsión del territorio español de los *“representantes”* del Frente Polisario. Sin que la medida fuera revocada y sin que los líderes del Polisario pidieran perdón o se juzgara a los responsables, años más tarde, los representantes polisarios retornaron a España.
- Julio de 1986: Ataque contra el pesquero *“Andes”*.

- Septiembre de 1986: ataque contra el carguero de la Naviera Armas “*Puente Canario*”, con el salto de dos tripulantes muertos.⁶
- Según la ONG española “*Asociación Canaria de Víctimas del Terrorismo del Frente Polisario*”, un total de sesenta navíos españoles sufrieron ataques por parte de fuerzas del Frente Polisario que provocaron la muerte de 289 marineros.

Los ataques del Ejército de Liberación Popular Saharaui, gracias al apoyo de Argelia y otros países del Bloque Socialista, obtuvieron un éxito parcial. En agosto de 1979, Mauritania se retiró del Sáhara, evacuando Dajla y Ued Eddahab. Pero, a partir del 11 de agosto, las Fuerzas Armadas Reales de Marruecos ocuparon la zona evacuada por Mauritania. En un primer momento las tropas marroquíes solo controlaban los centros urbanos: Bujdur, Dajla, El Aaiún, Bucraa y Smara. Los polisarios controlaban el desierto. En enero de 1979, Lahbib Ayub repite su estrategia atacando territorio marroquí en una región fuera del Sáhara Occidental. Su blanco fueron *Lemseid* y la ciudad de *Tan*. En 1980 atacó directamente *Ras el Janfra* y *Yebel Uarkiz*.

Fue entonces cuando las autoridades marroquíes decidieron cambiar de estrategia. Limitando la capacidad de los terroristas polisarios de realizar incursiones guerrilleras eligiendo la oportunidad y el lugar. Para ello apelaron a la construcción de un muro fronterizo de defensa. A decir verdad, se trata de un muro de arena y piedra de tres metros de alto uniendo las posiciones fortificadas con puestos de observación dotados de timbres de alarma. Estos puestos están separados por una distancia de dos a tres kilómetros. El perímetro fue reforzado con la instalación de alambre de espino, campos minados, sensores y patrullas móviles.⁷

La construcción del muro se inició en enero de 1980, se ejecutó en seis etapas repartidas en el periodo de 1980 a 1987. Una vez terminado, en 1987, el “*muro*” se extendió desde Mahamid El Guizlán –a 90 kilómetros al Sur de Zagora, dentro del territorio de Marruecos de 1975- hasta Guergarat, en la costa atlántica.

El muro de 2.200 kilómetros se extiende a lo largo de la frontera con Argelia y de la frontera con Mauritania a una distancia que varía entre varios centenares y varias decenas de kilómetros, delimitando así dos zonas: un Sáhara Occidental del interior, protegido por el muro, y una banda territorial estrecha de miles de kilómetros cuadrados que constituyen una “*tierra de nadie*” de hecho por donde las fuerzas del Polisario pueden desplazarse libremente. Cabe señalar, no obstante, que, para transitar de norte a sur, dichas fuerzas se ven obligadas a violar la soberanía de Mauritania.

Durante los años que demandó la construcción del muro las fuerzas del Frente Polisario intensificaron sus ataques empleando armamento sofisticado. Pese a las bajas y daños materiales que provocaron esos ataques del *Ejército de Liberación Popular Saharaui* no fueron suficientes para impedir la terminación del muro.

La última gran incursión del comandante Ayub, la realizó en octubre de 1989, empleando oficiales y cuadros formados en la escuela militar de Cherchell, en Argelia, las fuerzas del Frente Polisario intentaron adaptarse a la guerra convencional atacando el muro en Guelta Zemmur con varias decenas de blindados. Aunque inicialmente logró franquear el muro, Ayub

⁶ MARTINEZ INGLÉS, A. (16/12/2009): “*El Rey Juan Carlos I traicionó al pueblo sahar*”. Carta enviada al diario “La República” de Madrid. El autor es coronel del Ejército Español y autor del libro “*España Indefensa*”.

⁷ VALDEZATE, J. (21/10/2009): “*Los peligros del Sáhara*”. Madrid Artículo publicado en <http://www.lemigrant.net>. Consultado el 01/11/2017.

debió retirarse rápidamente ante la contraofensiva lanzada por las Fuerzas Armadas Reales de Marruecos empleando aviación y blindados. El comandante guerrillero saharauí aprendió la lección. Sus fuerzas no eran capaces de enfrentar a los marroquíes en una guerra de tipo convencional donde deben ocuparse y mantenerse las posiciones. No volvería a intentar desafiar la eficacia del muro de contención. Años más tarde, el comandante Ayub, en conflicto con el personalismo y autoritarismo que reinaba en el Frente Polisario abandonó la República Árabe Saharaui Democrática para radicarse dentro de Marruecos.

Después de la terminación del muro, el Ejército de Liberación Popular Saharaui quedó convertido en una fantasmal milicia de unos pocos miles de combatientes.

Finalmente, el 6 de septiembre de 1991, el Reino de Marruecos y el Frente Polisario alcanzaron un cese de hostilidades con el auspicio de las Naciones Unidas. El alto el fuego es supervisado por la Misión de Naciones Unidas para la Organización de un Referendo en el Sáhara Occidental – MINURSO-, establecida por Resolución N° 690 del Consejo de Seguridad del 29 de abril de 1991. Nacida con el mandato original de: *“Supervisar la cesación del fuego; Verificar la reducción de tropas de Marruecos en el Territorio; Supervisar la restricción de las tropas de Marruecos y el Frente Polisario a los lugares señalados; Tomar medidas con las partes para asegurar la liberación de todos los prisioneros políticos o detenidos del Sáhara Occidental; Supervisar el intercambio de prisioneros de guerra (Comité Internacional de la Cruz Roja); hacer efectivo el programa de repatriación (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados); Identificar y registrar a las personas con derecho a voto”* y lo más importante: *“Organizar y asegurar la realización de un referéndum libre y justo, y dar a conocer los resultados”*.

Un referéndum propuesto por el Rey Hassan II y que nunca pudo celebrarse dado que era la primera vez en la historia de Naciones Unidas en que una consulta de este tipo iba organizarse sobre la base de la identificación de los votantes. Esta operación de identificación resultó irrealizable ya que por una parte la población no corresponde al territorio por el carácter históricamente nómada de la población y por otra parte la falta de voluntad política de las partes para llegar a establecer un padrón electoral que hiciera posible la realización de dicho referéndum. Ello llevó a la ONU a encaminar el proceso hacia una solución política y negociada.

En la actualidad la MINURSO cuenta con un personal de 229 efectivos uniformados pertenecientes a las FF. AA. de una veintena de países –incluida la Argentina- y 279 funcionarios y empleados civiles de origen internacional. Su mandato es anual.

Desde el establecimiento del alto al fuego y la instalación de la MINURSO, una serie de representantes especiales de alto nivel del Secretario General y los enviados especiales han estado trabajando en el tema (entre ellos el ex Secretario de Estado de los Estados Unidos, James Baker III, quien se desempeñó entre 1997 y 2004) sin lograr sacar al proceso diplomático de su estancamiento. Marruecos y el Frente Polisario no han podido acortar quién debe votar, cuando se debe votar y que se debe votar. Por el contrario, desde entonces libran una suerte de batalla diplomática a favor de sus respectivos intereses.

Después de intensas y prolongadas negociaciones las partes acordaron cinco categorías de personas que debían ser consultadas en el referéndum:

1.- Las personas que figuraban en el censo español de 1974 –que incluía a 74.000 nombres, aumentadas a 80.000 gracias al trabajo metódico de la MINURSO-.

- 2.- Las personas que no figuraban en el censo de 1974, pero que poseían documentos de identidad expedidos por las autoridades coloniales.
- 3.- Los padres e hijos de las dos primeras categorías.
- 4.- Toda persona que pudiese acreditar que su padre había nacido en el territorio.
- 5.- Las personas que pudiesen acreditar haber residido en el territorio antes de 1974 durante seis años ininterrumpidos o 12 años de manera intermitente.

A simple vista resulta irrisorio en 2018 efectuar una consulta a la población basando el padrón electoral a un censo efectuado muy apresurada y precariamente más de cuarenta años atrás, en 1974, por autoridades coloniales que tenían sus propios intereses en la cuestión. Cabe destacar, además, que en el antiguo Sáhara Español no existía registro civil para inscribir los nacimientos y defunciones de los habitantes, que el grueso de la población era nómada en continua trashumancia por una amplia región en la cual no existían ni fronteras fehacientemente delimitadas, ni controles aduaneros o migratorios de ninguna naturaleza. En consecuencia, cualquier padrón electoral carecía de real legitimidad.

Tratándose del futuro de un territorio en el que vive no solamente población saharauí, sino también población no saharauí y en donde el gobierno de Marruecos ha llevado a cabo importantes mejoras edilicias y desarrollos empresariales invirtiendo millones de dólares que podrían haberse destinado a las necesidades de otras áreas del territorio marroquí.

Cabe preguntarse cuál es la legitimidad de decidir sobre su futuro sin consultar a aquellos que han nacido y han construido sus vidas en las últimas cuatro décadas en ese territorio. No es aceptable desarraigar a varios millones de actuales pobladores saharianos para asentar a los descendientes de algunos pocos miles de antiguos saharauíes. Frente a esta realidad, es inconcebible la fría aplicación del *ius sanguinis* sin contemplar también el principio de *ius soli* a favor de los actuales habitantes.

Por otra parte, la consulta popular que pretende aplicarse en Sahara Occidental es parte de la denominada “*revolución liberal*”. Un sistema político que se estableció en Europa a fines del siglo XVIII, cuando la *Revolución Industrial* puso fin al sistema de lealtades feudales. Ahora bien, en el Sahara Occidental nunca vivió un proceso similar al de la *revolución industrial*, allí todavía imperan las reglas de lealtad propias de una sociedad tribal. En este contexto la regla de “*un hombre un voto*” carece de validez. La población no vota en base a criterios personales de decisión sino tribales. Cada tribu acatará lo que su jeque decida.

Algo similar ocurre con la población saharauí sometida a la autoridad del Frente Polisario. Su voto no es independiente, está condicionado por décadas de exilio “*forzado*” y de guerra donde fue sometida a un fuerte adoctrinamiento y al control político de un “*estado policial*” por parte de los líderes polisarios. Bajo tal régimen de intimidación y control político. ¿Qué otras cosas van a decidir que la autonomía?

Ahora bien, las poblaciones de los campos de refugiados constituyen tan sólo el diez por ciento de la población actual del Sahara Occidental, pero está sobre representada si se emplea un padrón basado en el censo de 1974.

Es por ello por lo que algunos expertos comienzan a reflexionar no sólo sobre los “*derechos*” del pueblo saharauí y como incidiría sobre la región la creación de un “*Estado saharauí independiente*” pero bajo el control del Frente Polisario.

En tales condiciones la supervivencia de ese Estado estará en manos de Argelia. La alimentación, educación y salud de la población dependerá de la ayuda de organismos humanitarios. El sistema político será una “*democracia popular*”; es decir un Estado policíaco sujeto a la hegemonía de un partido único. La población saharauí quedará automáticamente dividida entre quienes permanecieron fieles a Rabat y quienes regresaron de los campos de refugiados. Además, los recién llegados comenzarán a disputar las actividades y territorios que las tribus de las “*provincias del sur*” consideran propios.

Entregar el control del Sáhara Marroquí al control del Frente Polisario provocará inmediatamente una tragedia humanitaria con miles de desplazados convirtiéndose en refugiados dentro de campos que se levantarán apresuradamente en Marruecos y Mauritania. ¿Qué tipo de solución aportaría esta medida? Ninguna. Los saharauis controlados hoy por el Frente Polisario retornarían al Sáhara Occidental y la población de las provincias del Sur, mucho más numerosa se convertiría en refugiados o en rehenes de los líderes polisarios. Y, es conocido que el Frente Polisario no se caracteriza precisamente por su respeto a los derechos humanos.

Adoptar una medida de tales características podría repetir la tragedia humanitaria, vivida, en la década de 1990 en la región de los Balcanes.

En este escenario, el Sáhara se convertiría en poco tiempo en otro “*Estado Fallido*” incapaz de controlar su territorio. Tal estado sería una gigantesca “*área sin ley*” donde prosperarían las actividades del crimen organizado transnacional y del terrorismo internacional. ¿A quién beneficia una solución de este tipo?

6. POLÍTICA MARROQUÍ EN DEFENSA DE SU SOBERANÍA EN LA REGIÓN DEL SÁHARA

Desde los tiempos de la dominación colonial franco – española la monarquía alauí hizo de la recuperación de la independencia y la liberación de la totalidad del territorio marroquí la base moderna de su legitimidad política.

Este programa de gobierno concebido por Mohammed V fue completado por su hijo Hassan II por medio de una hábil diplomacia y por la movilización nacional en tiempos de la “*Marcha Verde*”. Actualmente, los mismos ideales alientan el accionar de su nieto, el rey Mohammed VI, quien ha convertido a la defensa de la integridad territorial marroquí en el Sur el eje central de su reinado.

Al llevar a cabo este programa, la monarquía alauí no ha hecho más que expresar el sentir del pueblo marroquí, más allá de cualquier diferencia ideológica o política. Todo marroquí, todo partido político marroquí (más allá de que se inspire en ideales nacionalistas, demoliberales, socialistas o confesionales) e incluso toda asociación marroquí cierra filas entorno de su Rey en defensa de la *marroquidad* del Sáhara.

El rey Mohammed VI ha manifestado en forma terminante que la preservación de su soberanía en el Sáhara es un objetivo nacional. Al conmemorar el 40° aniversario de la *Marcha Verde* -en El Aaiún en noviembre de 2015-, el rey reafirmó que *la Iniciativa para la Negociación de un Estatuto para la Autonomía de la Región del Sáhara*, “*constituye lo máximo que Marruecos puede ofrecer*”, expresando así esa conciencia territorial.

Podría interpretarse que con estas palabras el Rey ha trazado una suerte de línea sobre la arena, diciendo claramente que todo es conversable, que todo se puede negociar y acordar menos la soberanía. En 2016, Mohamed VI fue igualmente terminante al señalar que “*Marruecos va a permanecer en el Sáhara y el Sáhara en Marruecos hasta el fin de la existencia.*”

Precisamente, en esta firma determinación de defender el Sáhara a cualquier costo, incluso por medios militares si esta fuera la única opción, es donde reside la conciencia territorial de una Nación. Porque para Marruecos resignar sus justos derechos sobre el Sáhara implicaría cortar su integración con el resto de África y cometer una suerte de suicidio geopolítico.

Frente al problema de la soberanía marroquí en sus provincias del Sur, el rey Mohammed VI parece haber aplicado una política tendiente a solucionar el Diferendo del Sáhara basándose en la implementación de tres estrategias diferentes pero que convergen en un mismo propósito. Esas estrategias son:

- 1) La búsqueda de una propuesta equitativa, realista y posible para solucionar el Diferendo respetando la mayoría de los intereses de las partes involucradas.
- 2) Una maniobra diplomática destinada a lograr el mayor reconocimiento internacional de los justos derechos del Reino de Marruecos sobre el Sáhara y al mismo tiempo erosionar los apoyos que los separatistas del Frente Polisario recibían de aquellos gobierno, organizaciones y personas que por diversos motivos (ignorancia de la realidad, afinidad ideológica, intereses geopolíticos, etc.) simpatizaban con su causa.
- 3) Impulsar el desarrollo sustentable y una mejor calidad de vida de la población de una región marroquí especialmente afectada por la persistencia de un régimen colonial que expoliaba sus recursos naturales sin preocuparse por las necesidades y el bienestar de sus habitantes.

Para cumplir con la primera de estas estrategias, el rey Mohammed VI apeló a la presentación de la anteriormente mencionada *la Negociación de un Estatuto para la Autonomía de la Región del Sáhara*, en 2007, que constituye la única alternativa realista y posible de encontrar una solución al diferendo en la región del Sáhara.

En este último sentido, el discurso real de noviembre de 2015, al tiempo que se ajusta a la letra y espíritu de la Constitución de 2011, menciona que las Regiones del Sur disponen ahora, desde el punto de vista jurídico, de los medios para poner en práctica la llamada “*Regionalización Avanzada*”.

Comencemos por recordar que la Constitución de 2011 establece en todas las regiones del Reino la regionalización descentralizada. Esto implica la transferencia de competencias y recursos a lo largo del tiempo, ya que las regiones y el Estado central acuerdan gradualmente todas las competencias que se deben transferir y los recursos necesarios para implementar dichas competencias.

En cuanto a las Provincias del Sur, forman parte de una perspectiva a largo plazo de mayor autonomía, en el marco de un nuevo modelo de desarrollo. Pero en el discurso de noviembre de 2015 en El Aaiún, el Rey recordó que no habrá acuerdo sobre el estatus internacional de estos territorios bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

Por otra lado, no se trata de retrasar el proceso de regionalización que se inició en 2015, con la elección de los doce nuevos Consejos Regionales del Reino. Por el contrario, el discurso de

El Aaiun lo convierte en una prioridad, y pide que se acelere la transferencia de recursos y conocimientos. En la práctica, las Provincias del Sur deben aplicar inmediatamente la descentralización regional, la regionalización avanzada, en la medida en que las demás regiones del Reino dispondrán de más tiempo para lograr esta descentralización. La regionalización avanzada se ha acelerado desde 2015 en las Provincias del Sur, concretando un compromiso que tardará más tiempo en alcanzarse, con igual descentralización, en las otras nueve Regiones del Reino.

La hábil gestión diplomática desarrollada por Rey también ha logrado aislar diplomáticamente al Frente Polisario, recortando sus apoyos de todo tipo.

Si en algún momento la inexistente República Árabe Saharaui Democrática, que ha inventado el Frente Polisario con la ayuda diplomática de Argelia, logro engañar a medio centenar de pequeños e irrelevantes estados para que le otorgaran su reconocimiento diplomático, hoy ese número se ha reducido considerablemente.

En 2019, después de que Paraguay, Malauí y El Salvador revisaran su decisión y rompieran todo vínculo con la inexistente RASD. En 2020 se sumó a este grupo el Estado Plurinacional de Bolivia. Tan solo 27 países se prestan a esta ridícula farsa. Entre ellos varias dictaduras como Venezuela, Corea del Norte y Cuba y Argelia.

Al respecto merecen recordarse las palabras del presidente de El Salvador, Nayib Bukele al anunciar la ruptura de relaciones con el Frente Polisario. En su anuncio el presidente Bukele reconoció claramente que: *“El Salvador, de alguna manera, reconoció a una república que no existe, que no tiene territorio, ni personas y que es una república virtual”*.

Por último, el rey Mohammed VI decidió acelerar el desarrollo económico de las provincias del Sur, sin esperar a una solución política o diplomática del Diferendo del Sáhara, y lo hizo destinando más de ocho mil millones de dólares a la construcción de carreteras, rediseñando ciudades y puertos o creando enlaces aéreos más frecuentes y eficientes. Tal como constató el enviado personal del Secretario General de la ONU para el Sáhara, Horst Köhler durante su visita, en julio de 2018, a las ciudades de El Aaiún, Dakhla y Esmara.

Recordemos también, que en noviembre de 2015, cuando se conmemoró el 40º Aniversario de la Marcha Verde, el rey de Marruecos anunció inversiones millonarias en infraestructura para las provincias del Sur por un monto de 7.170 millones de euros.

Las inversiones anunciadas por el monarca marroquí comprendían proyectos relacionados con la reestructuración de la industria de fosfatos, la promoción del sector agrícola y de pesca, así como el desarrollo del turismo de aventura y ecológico.

Además, el plan preveía también la construcción de un centro hospitalario universitario en El Aaiún, un polo tecnológico en Foug el Oued, la promoción de la cultura hasaní, el desarrollo de energías renovables, así como la consolidación de la conexión de la región del Sáhara con las otras provincias de Marruecos y con el resto del mundo, como la rehabilitación de los 1.055 kilómetros de una ruta que vincula las localidades de Tiznit, en el sur de Marruecos y Dakhla que demandará seis años de obras viales.

En estos proyectos de inversiones y planes para el desarrollo regional intervinieron diversos actores públicos y privados como la Confederación General de Empresas de Marruecos que anunció la implementación de cincuenta y nueve proyectos en diferentes ámbitos que implican una inversión adicional de otros quinientos millones de dólares y de los que se espera que contribuyan a crear más de 10.300 nuevos empleos.

Quien escribe estas páginas tuvo la oportunidad de visitar la bella ciudad de Dakhla, en 2016, para participar de las deliberaciones del Foro Crans Montana y la localidad de El Aaiún, en 2018, como parte de un viaje de intercambio cultural organizado por la Asociación de Amigos del Reino de Marruecos en Argentina.

En ambas oportunidades pudo observar en forma directa la realidad local y conversar sobre la situación de la región del Sáhara marroquí con las autoridades locales, comenzando por el alcalde de El Aaiún, Hamdi Uld Rachid, el diputado Rachid El Abdi, vicepresidente de la Casa de Representantes del Parlamento de Marruecos, y diversos representantes de la sociedad civil entre los que se destacan Sidiahmed Hormatallah presidente The Sahara Association for Sustainable Development and the Promotion of Investment Region of Dakhla Oued Eddahab y Habate Michan, Director de Producción en Dakhla de la empresa pesquera Frigo Adnane cuyas instalaciones visitó.

Lo que sigue resume algunas de las muchas impresiones recogidas en esos imborrables viajes.

La ciudad de El Aaiún es el mayor asentamiento poblacional del Sáhara marroquí, situada a tan sólo catorce kilómetros de las Islas Canarias cuyo clima comparte. No es muy diferente de otras ciudades marroquíes, tan solo la esporádica presencia de algunos vehículos de la ONU y personal de los “*cascos azules*” recuerdan la existencia de la Misión de Naciones Unidas para la realización del Referéndum en la región del Sáhara Occidental (MINURSO).

La población local es de aproximadamente cinco cincuenta mil personas y los visitantes extranjeros circulan por toda la ciudad, entran y salen de allí con la misma libertad que en otras partes de Marruecos o como en cualquier otra ciudad del mundo sin que nadie les pregunte que están haciendo. Nunca son interrogados, vigilados o controlados por las autoridades marroquíes.

La región aunque esta situada en el Sáhara es muy rica, con mucho potencial para el desarrollo industrial, en especial para la industria conservera, la agricultura, el turismo de aventura, los deportes náuticos y la instalación de empresas debido a que el gobierno no cobra impuestos de ningún tipo.

Con su inmensa y moderna biblioteca, su piscina olímpica, su teatro, y hasta un local de la firma estadounidense de comidas rápidas McDonald’s situado frente a la emblemática Plaza Dcheira, todo ello en el marco de anchas avenidas y explanadas decoradas con fuentes y palmeras, El Aaiún es un claro ejemplo de los esfuerzos del rey Mohammed VI por desarrollar a sus provincias del Sur. Pero, afortunadamente no es el único ejemplo.

La Región Autónoma de Dakhla-Oued Eddahab asomada al Atlántico es la perla turística del Sáhara. El presidente electo, Yanja Khattat, es un ex integrante del Frente Polisario desilusionado de las mentiras de los separatistas. Hoy trabaja en Marruecos para impulsar el desarrollo de su bella ciudad.

Es Dakhla surgen complejos hoteleros ecológicos, cerca de la paradisíaca Duna Blanca (cima natural que corona la Bahía del Río Oro), que dan empleo a la población local.

Turistas nórdicos, franceses y españoles disfrutaban de la variada oferta gastronómica local en locales que brindan un país privilegiado que combina una interminable bahía de aguas transparentes con cientos de kilómetros de dunas como cinturón protector.

La oferta gastronómica combina los platos tradicionales de la cocina marroquí con el pescado de fresco recién llegado desde el puerto más productivo del Atlántico. No faltan las propuestas típicas como la “*pastila*” marroquí rellena de mariscos, los “*tayínes*” de pescado o cordero con ciruelas o aceitunas, o el exquisito pulpo preparado “*a feira*” al mejor estilo de Galicia.

Todo ello sazonado con las especias marroquíes, las más exquisitas del mundo.

Pero, Dakhla es mucho más que un destino emergente en el turismo de aventura y ecológico. Su importante flota pesquera de gran calado la convierten asimismo en un potente polo para la comercialización de variedades de alta calidad de la sardina o el pulpo. Marruecos ha hecho inversiones millonarias para que la pesca que se envasa en este territorio empiece a conquistar el lugar que merece por su calidad en los más exigentes mercados del mundo.

La empresa pública fosfatos marroquíes OCP tiene proyectos de inversión por más de doscientos millones de euros para desarrollar la infraestructura de un nuevo puerto situado a unos sesenta kilómetros al norte de la Bahía del Río Oro.

El volumen de la exportación de fosfatos y fertilizantes desde el puerto de Dakhla alcanzan a tres millones y medio de toneladas anuales. No obstante, Marruecos pretende incrementarlas, hacia el 2025, hasta alcanzar los doce millones de toneladas.

La industria de los fosfatos dan trabajo a mil doscientas personas en explotaciones mineras y otros seiscientos trabajadores que desempeñan tareas en los servicios de transporte y administración.

Los fosfatos y fertilizantes marroquíes se exportan a los Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y México.

Además, esta región del Sáhara marroquí, pese al déficit hídrico, produce diferentes variedades hortofrutícolas entre las que se destacan los tomates cherry en rama que se exportan con mucho éxito a la Unión Europea.

La ciudad de Dakhla para las necesidades de agua potable para el consumo diario de su población, las actividades empresariales y los desarrollos turísticos se abastece de agua procedente del mar que es tratada en una estación desalinizadora por ósmosis inversa con capacidad de potabilizar cuatro mil trescientos metros cúbicos diarios. El proceso rebaja la sal desde los treinta gramos por litro a los apenas diez miligramos. Dakhla, no obstante, recoge precipitaciones medias, durante los meses de diciembre y enero, de casi ochenta litros por metro cuadrado.

Todo estos desarrollos son el fruto del intenso trabajo llevado a cabo desde hace cuarenta años por el pueblo marroquí y al impulso que en los últimos veinte años imprimió a las inversiones en el Sáhara el rey Mohammed VI.

Mientras el Sahara Marroquí es una región pujante donde su población vive y trabaja con dignidad y una muy buena calidad de vida, similar al resto de Marruecos. Del otro lado de la frontera con Argelia, en los campamentos de la hamada argelina donde esta forzada a vivir la población retenida en Tinduf, la gente languidece en la pobreza más absoluta, sin los servicios más elementales de agua, cloacas, luz eléctrica o asistencia sanitaria.

La población de Tinduf vive de las limosnas que llegan desde la Unión Europea y otros organismos internacionales públicos y privados en la forma de “*ayuda humanitaria*”.

Para agravar aún más esta patética situación. Los funcionarios argelinos y los jefes del Frente Polisario, además de no hacer nada por ayudar a la población a desarrollar algún tipo de actividad productiva o mejorar las precarias viviendas locales, solo se dedican a “desviar”, o sea robar, la ayuda humanitaria que llega a los puertos argelinos para luego venderla clandestinamente en los mercados informales de Mauritania, Malí y otras regiones del Sahel.

7. CONCLUSIONES:

El llamado “Conflicto del Sáhara” es parte de un imperfecto proceso de descolonización por parte de España que ha sido explotado por Argelia en pos de sus intereses geopolíticos de hegemonía en el Magreb. El Frente Polisario es un autoproclamado representante del pueblo saharauí, pero tan sólo ejerce la representación de la población que retiene ilegalmente en los campamentos argelinos de Tinduf. La autoproclamada República Árabe Saharaui Democrática es una entidad ficticia e inexistente sin territorio ni reconocimiento internacional. El Conflicto del Sahara es hoy un remanente de los tiempos de la Guerra Fría que solo se puede superar aceptando la incorporación de esos territorios al Reino de Marruecos bajo un régimen de autonomía que permita a la población de origen saharauí darse sus propias autoridades y vivir conforme a sus tradiciones bajo la soberanía marroquí.

8. BIBLIOGRAFÍA

- AGOZINO, A. C. (2010): *El Sáhara Occidental en la geopolítica del siglo XXI*. Bs. As. Ed. Dosyuna. Ediciones Argentinas.
- AGOZINO, A. C. y VANOSSI, J. R. (2011): *Marruecos. La revolución tranquila*. Bs. As. Ed. Dosyuna. Ediciones Argentinas.
- AGOZINO, A. C. (2015): *Geopolítica del Sahara – Sahel*. Bs. As. Ed. Dosyuna. Ediciones Argentinas.
- AGOZINO, A. C. (2016): *Teoría de la Geopolítica*. Bs. As. Dosyuna. Ediciones Argentinas.
- CARRASCO GONZÁLEZ, A. M. (2012): *El reino olvidado. Cinco siglos de historia de España en África*. Madrid. Ed. La esfera Libros.
- CHERKAOUI, M (2005): *El Sáhara. Vínculos sociales y retos geoestratégicos*. Oxford, UK. The Bardwell Press,
- DELLA ROVERE, J. (otoño 1981): “África Subecuatorial: una zona clave en la geoestrategia de la URSS”, artículo publicado en la revista “Armas y Geoestrategia”, N°1, 8-17.
- DALLE, I (2006): *Los tres reyes*. Barcelona. Galaxia Gutemberg.
- GILSON MILLER, S. (2015): *Historia del Marruecos Moderno*. Madrid. Ed. Akal.
- MARTINEZ INGLÉS, A. (16/12/2009): “El Rey Juan Carlos I traicionó al pueblo sahar”. Carta enviada al diario “La República” de Madrid. El autor es coronel del Ejército Español y autor del libro “España Indefensa”.
- VALDEZATE, J. (21/10/2009): “Los peligros del Sáhara”. Madrid Artículo publicado en <http://www.lemigrant.net>. Consultado el 01/11/2017.

LA CONSTRUCCIÓN DE LIDERAZGO INTERNACIONAL DE CHINA Y ESTADOS UNIDOS EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS DEL COVID-19

The Construction Of International Leadership Between China And United States Within The Context Of Covid-19 Crisis

Araoz Dutto, Rocío; Arese Bertorello, Magdalena; Camps, María; Catalano, Tomás; Rettaroli, Candelaria.¹

RESUMEN

Este trabajo observa la manera en la que se construye el liderazgo de Estados Unidos y China a partir de las políticas de cooperación y no cooperación que han efectuado en el marco de la crisis por el coronavirus, desde fines del año 2019 hasta septiembre del 2020. Para ello, observaremos la manera en la que se construyen las dinámicas de cooperación a partir de prácticas –discursivas o no– que las potencias entablan con terceros Estados, particularmente cuatro Estados de Europa Occidental: Francia, Alemania, Italia y España. También tendremos en cuenta el tipo de acciones mediante las cuales se acercan a estos países, y los vínculos, instituciones y reglas que influyen en su accionar para construir su liderazgo. A su vez, analizaremos de qué manera esto influye en la configuración del sistema internacional. Y por último, no dejaremos de lado la importancia de los regímenes políticos internos de ambos Estados, y la manera en la que condicionan su política exterior en esta materia.

Palabras claves: China, Estados Unidos, pandemia, liderazgo, cooperación.

Temática sugerida: La estrategia ascendente de China.

¹ Nota biográfica:

Estudiantes de tercer año de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina.

Contacto: rocioaraozdutto@gmail.com; maggiarese03@gmail.com; marycamps99@gmail.com; tomycatalano2@gmail.com; rettarolicandelaria@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Como muchos otros académicos y medios de comunicación, hemos percibido que la llegada y permanencia del Covid-19 ha significado un estallido dentro del marco de las relaciones internacionales y su dinámica; un verdadero acontecimiento histórico, que ha revolucionado muchos aspectos de la realidad global. Frente a tal escenario nos hemos interesado en poner foco en la ya existente rivalidad, generada por la ‘guerra comercial’, entre China y Estado Unidos, y analizar cómo este enfrentamiento adquirió una dinámica propia dentro del contexto de la pandemia. Es por ello que en el presente trabajo nos proponemos analizar la construcción del liderazgo de China y Estados Unidos, a partir de las políticas de cooperación y no-cooperación con los Estados europeos en el contexto de la pandemia mundial actual, considerando los posibles desafíos y las nuevas dinámicas de cooperación emergentes. Nuestro análisis se centra por un lado, en el significado que tanto China como Estados Unidos atribuyen al liderazgo y por otro, a la re-configuración del mismo a partir de las prácticas y discursos que se llevan a cabo por parte de ambos Estados para hacer frente a la crisis.

La relevancia científica de esta investigación, para la disciplina de las relaciones Internacionales, radica en primer lugar, en el carácter del fenómeno estudiado. El mismo, no tiene precedente alguno –habiendo aún escaso material disponible–, nos da la oportunidad de construir nuevos conocimientos para la disciplina sobre este revolucionario evento global. En segundo lugar, como ya hemos mencionado, girará en torno a la construcción de la posición en el sistema internacional de China y Estados Unidos, dos de las más grandes potencias mundiales en la actualidad, a partir de la resignificación de dinámicas de cooperación en el contexto de un fenómeno global sin precedentes. Además, el tema posee relevancia social, ya que permite a las personas tener un entendimiento más profundo sobre los significados que subyacen a las relaciones entre las grandes potencias, y cómo esto puede impactar en la configuración y funcionamiento del sistema internacional.

Esta investigación supone contribuciones y aportes teóricos, en lo referente a los conceptos de cooperación y liderazgo internacional. A su vez, el enfoque metodológico utilizado es cualitativo, el cual supone la implementación del diseño flexible y la teoría fundamentada en datos, aspectos que se retomarán en el apartado metodológico.

I. CONSTRUCCIÓN DE LIDERAZGO INTERNACIONAL DE CHINA Y ESTADOS UNIDOS EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA

Al analizar la construcción del liderazgo de China y Estados Unidos, en el contexto de la pandemia mundial actual, nuestro análisis no se centrará en la cooperación en sí misma, sino más bien en ver cómo se disputa el liderazgo y se resignifica la cooperación en ese proceso. Entendemos que los efectos de no cooperar hoy en día son muy distintos a los de no cooperar hace un año ya que las

circunstancias internacionales han cambiado. Lo mencionado implica tener en cuenta, que la cooperación para países como Estados Unidos y China, no implica solamente aliviar el impacto de la crisis en el resto del mundo, sino también liderar la respuesta a nivel global frente a la crisis del Covid-19 y disputarse espacios de poder al hacerlo.

En este trabajo decidimos analizar las dinámicas de cooperación y no cooperación que han mantenido ambas potencias durante la pandemia con el viejo continente europeo, específicamente con: Italia y España, por un lado, y Francia y Alemania por el otro. Los primeros dos, fueron seleccionados bajo el criterio de que fueron los países más afectados por sus casos masivos de Covid-19. Además, esto implicó que la gran potencia china se comprometiera y accediera a cooperar de forma amplia y benéfica con ambos países, proveyéndoles grandes cantidades de suministros médicos y conocimiento acerca de la gestión eficaz para la pandemia (Cadena Ser, 2020). Esta fue una dinámica que nos llamó particularmente la atención. Por otro lado, analizaremos los casos de Francia y Alemania ya que consideramos que ambos países representan las fuerzas económicas, comerciales y políticas más significativas de la región. En tales casos, rescatamos las propuestas de cooperación y multilateralismo que promovieron tanto China como estos países, comprendiendo las razones subyacentes. Concluimos en que para analizar la construcción de liderazgo internacional de China, es fundamental observar y tener en cuenta la incidencia de esta durante la pandemia en Europa.

A su vez, y en términos más generales y sistémicos, creemos que la importancia de la alianza de EEUU con Europa Occidental reside en el sostenimiento que se le adjudica del “orden mundial liberal”. Tal como menciona Ikenberry (2018), el futuro de este orden dependerá de la capacidad que tengan las democracias occidentales en sortear sus presiones y poder liderarlo y defenderlo. En este sentido, y en marco de la pandemia que transitamos, bajo el liderazgo de Donald Trump el valor de la histórica relación comienza a cuestionarse (Foreign Affairs, 2020). La alianza transatlántica debe ser renovada en su propósito, sus valores democráticos e instituciones aludiendo a la necesidad de un Occidente unido que sostenga el orden mundial. (Foreign Affairs, 2020). En ese sentido, *"El atractivo y la legitimidad del internacionalismo liberal dependerán de la habilidad de Estados Unidos y de otros estados como él de restablecer su capacidad de funcionar y de encontrar soluciones para los problemas del siglo XXI"* (Ikenberry, 2018: 8).

La crisis desatada agudiza los problemas preexistentes entre estas dos potencias, y genera nuevas prioridades que exigen respuestas a nivel global, respuestas coordinadas. De este modo, tomando como referencia tales prácticas, queremos plantearnos si es posible pensar que China y Estados Unidos aspiran a ser no sólo partícipes, sino más bien protagonistas en la creación de la nueva dinámica que caracterizará a las relaciones entre los sujetos del sistema internacional en un contexto de post-pandemia.

En este contexto donde la crisis necesita ser gobernada, nos preguntamos si estamos frente a la emergencia de nuevos campos de lucha, en donde estos países se disputan la posición hegemónica en el sistema internacional, como lo pueden ser el campo político o ideológico. En función de ello, planteamos la posibilidad de pensar un enfrentamiento subyacente entre los distintos regímenes políticos que corresponde a cada uno de estos países. En este caso, entre la democracia y el autoritarismo en función de la capacidad de respuesta a la contingencia, y su legitimidad y concepciones ideológicas propias de cada sistema político. Nos proponemos resaltar la manera en la que ha respondido el régimen autoritario chino de manera efectiva frente a la crisis, en contraste a la respuesta tardía y sin previsión de muchas democracias europeas como Italia, España y Reino Unido, incluso de los EEUU. Eso nos dispone a pensar si se corre el foco de referencia de occidente a oriente, y qué implicancias tendría.

Observamos que el gobierno chino, basado en un sistema autoritario, ha sido capaz de hacer frente a la pandemia de forma rápida y efectiva, permitiéndole brindar ayuda a muchos países –como los países europeos que estuvieron gravemente afectados por la crisis–. Esto sugiere que en medio de la “guerra de potencias” –China vs EEUU–, se le ha presentado a China la posibilidad de asumir un papel de liderazgo con mayor preponderancia respecto al Estado americano. Así como plantea el académico Volker Perthes (2020) en su artículo para el German Institute for International and Security Affairs, *“The Corona Crisis and International Relations: Open Questions, Tentative Assumptions”*, justamente acerca de la buena imagen que se fue ganando el autoritarismo chino en la comunidad internacional, no solo por cómo ha logrado lidiar eficazmente la pandemia nacionalmente, sino que gracias a ello ha podido también ser capaz de brindar ayuda y cooperación a varios países ya mencionados anteriormente.

Además, a través del análisis de los comunicados de las principales autoridades políticas, como Jefes de Estado, representantes diplomáticos y demás; y de las diversas prácticas de los Estados -ya sea el envío de suministros hacia terceros países, el accionar para con las organizaciones internacionales, o las políticas aplicadas al interior del Estado- se busca denotar el sentido que subyace en las políticas exteriores adoptadas en respuesta a la crisis del Covid-19, y como estas constituyen su imagen e identidad internacional. A su vez, analizaremos las cuestiones mencionadas en relación a ciertas organizaciones internacionales cuyo rol resulta relevante en las circunstancias actuales. Estas prácticas de cooperación que tendremos que analizar y profundizar en sus significados serán definidas y presentadas conceptualmente más adelante en el desarrollo del trabajo.

Especialmente, queremos dar cuenta de la disputa de poder por el liderazgo internacional, primordialmente entre las dos potencias mencionadas, la cual podría tener implicancias a futuro en una posible reconfiguración del sistema internacional y en las relaciones interestatales a partir del nuevo sentido que los líderes políticos le otorgan a la cooperación, por medio de sus discursos y accionares en el escenario internacional.

II. ANTECEDENTES

Los antecedentes encontrados son, en su mayoría, anteriores a la crisis del Covid-19, dado que, por un lado, la misma es un evento reciente que aún está en curso; y por el otro a que el conflicto estudiado tiene sus raíces tiempo atrás, pero hoy en día se ha agravado. Sin embargo, hemos encontrado interesantes trabajos previos a la crisis, que permiten dar cuenta de la puja entre Estados Unidos y China por el liderazgo mundial; y como China en última instancia, asume cada vez un rol más fuerte en el sistema internacional, sobretodo frente a los países en desarrollo.

Un antecedente rescatado se titula “*Declive del liderazgo de EE. UU. con Trump y ascenso de China como opción del multilateralismo global*”, un trabajo realizado por un economista colombiano, que realiza aportes importantes alineados con nuestra propuesta. Jaime Torres (2019) analiza cómo el liderazgo global resultante de Bretton Woods ha sufrido un proceso de desgaste –demostrado a partir de la crisis financiera del 2008 y la fragilización de la economía de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea–, disminuyendo su participación en la esfera internacional; sumado a que Trump, más interesado en proteger los asuntos internos de su país que en mantener un liderazgo internacional, propicia la desintegración del multilateralismo debilitando el liderazgo que Estados Unidos ejerció desde la Segunda Guerra Mundial. La iniciativa china está ofreciendo al mundo un liderazgo diferente, en palabras del autor más plural y participativo, centrado en la construcción de infraestructura y la unión de voluntades, para llevar a cabo diversos proyectos en países en desarrollo, lo que hace que se abra la posibilidad de ampliar el multilateralismo y de llenar el vacío que están dejando los Estados Unidos.

Un segundo antecedente es “*The Sino American conflict*” de Peter Rudolf, investigador del Instituto alemán SWP (Stiftung Wissenschaft und Politik/ German Institute for International and Security Affairs). Rescatamos principalmente los capítulos “Ideological Differences” y “Great Power Competition”. En este último, a partir de diversas declaraciones y tensiones que rescata el autor, es posible determinar que hoy, al retomar el conflicto China-Estados Unidos, estamos hablando de un conflicto entre dos potencias con aspiraciones de liderazgo internacional (además de regional). Y entiende que este mismo conflicto, se comprende en términos de diferencias ideológicas que disputan su predominancia a nivel internacional; ya que se ve que el modelo autoritario de China está disputando internacionalmente al orden liberal sostenido por la democracia liberal defendida por los Estados Unidos.

El tercer antecedente encontrado es el escrito por Jorge Lechuga Cardozo y Oswaldo Cordero llamado “*Escenarios 2020 del Orden Mundial. Análisis desde la Prospectiva Estratégica*”. Este trabajo cualitativo buscó mostrar evidencia de los posibles escenarios del orden mundial para el 2020. Para eso llevaron a cabo un estudio analítico, donde diseñó un instrumento y se aplicó a una muestra de seis expertos en Relaciones Internacionales. Concluyen en primer lugar, que cobra importancia la estabilidad geopolítica global y regional y la integración global de los mercados. Por otro lado, plantean que la presidencia de Trump, Estados Unidos no

ejerce el poder global desde hace quince años y que existen respuestas alternas como China o las demás BRICS.

III. ALGUNAS ANTICIPACIONES DE SENTIDO

En el contexto de la pandemia de Covid-19, entendemos que China y Estados Unidos son los países que cuentan con la capacidad material necesaria para liderar la crisis, y debido a ello nos concentramos en sus políticas en el plano internacional. Observamos que se está desarrollando una rivalidad que puede llegar a pensarse como la del orden de la Guerra Fría, donde dos potencias disputan el liderazgo internacional en múltiples frentes. De todas formas, no nos adentraremos en ese debate en esta ocasión.

Por otro lado, es posible que nos encontremos frente a una realidad internacional donde el rol de Estados Unidos como líder internacional se encuentra debilitado. Frente al supuesto debilitamiento de Estados Unidos, vemos al mismo tiempo que existe la posibilidad de encontrarnos en una realidad internacional donde la influencia de China se amplíe construyéndose de sí misma una “imagen positiva” en ciertos aspectos, que ayude a despejar su camino hacia un rol cada vez más fuerte a nivel internacional.

Esperamos ver, al momento de desentrañar las políticas exteriores de China, que las razones de brindar ayuda a varios países y organizaciones internacionales para enfrentar la pandemia no estaban sustentadas únicamente en motivaciones solidarias, sino que en ellas se encuentra un trasfondo de tinte más instrumental –como posicionarse mejor en el escenario internacional, o saldar una cuota de “culpa” debido a que fue el primer epicentro de la pandemia que transcurrimos–.

En última instancia, al analizar el conflicto entre las potencias norteamericana y china, esperamos ver que esta lucha de poder tiene como trasfondo la disputa internacional entre dos tipos de regímenes políticos. El de la democracia defendida por Estados Unidos en representación de Occidente, y al régimen centralizado y de partido único del Partido Comunista Chino. Creemos que la manera en que avance este debate y los posicionamientos que surjan en torno al mismo, a favor o en contra, van a tener implicancias en la consolidación del liderazgo de una u otra potencia.

A su vez, debido al estado de emergencia en el que esta contingencia dispone a los Estados, la cooperación –técnica, sanitaria, financiera– se revaloriza como estrategia y accionar internacional en pos de contribuir a una salida conjunta de la crisis. En este mundo interdependiente, el bilateralismo y el multilateralismo serán las bases mediante las cuales se establecerán vínculos beneficiosos y se podrá contribuir a resolver los problemas que aquejan a la realidad internacional. En esta línea, pensamos que el liderazgo de las potencias a las que hacemos alusión, se juega en sus prácticas cooperativas –ya sean bilaterales y multilaterales–. Pensamos que su proyección como líder se intensifica o desgasta a partir de las políticas de cooperación que efectúan, otro aspecto central de nuestro trabajo.

IV. REFERENTES CONCEPTUALES

A partir de la indagación en el campo y la reflexión, hemos seleccionado los conceptos principales que configuran el eje de nuestra investigación, a saber: liderazgo y cooperación. Creemos que son fundamentales, y en torno a los cuales se enmarca nuestro trabajo de investigación, por ello consideramos de vital importancia su definición y especificación. Si bien sabemos que son conceptos de gran amplitud y ambigüedad, intentaremos esbozar las conceptualizaciones que más se aproximen al objeto de nuestro trabajo.

a. Cooperación Internacional

En lo que refiere a la “*cooperación*”, teniendo en consideración las diversas perspectivas que diversos autores y académicos sostienen respecto al concepto, rescatamos por un lado, la perspectiva que brinda Calduch, quien define a la cooperación como “*(...) toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias*” (1991: 4). Esta perspectiva es formulada desde la sociología, en torno al concepto general de cooperación. Por otro lado, destacamos la definición del concepto que brinda Keohane: “*La cooperación se produce cuando los actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros, por medio de un proceso de coordinación política.*” (1984: 74).

Si bien las interpretaciones presentadas son centrales en lo que a cooperación respecta, creemos que ninguna brinda por sí misma, la definición adecuada y completa de cooperación que consideramos necesaria en relación a nuestra pregunta general y tema del trabajo. Además, en el contexto en el cual se enmarca nuestra pregunta general de investigación, nuestro propósito no es abordar la cooperación en sí misma, sino a los sentidos y significados que subyacen a esta. Esto supone, que yendo más allá de las definiciones elaboradas en torno al concepto, nos interesa analizar cómo a partir de la disputa del liderazgo que efectúan tanto China como Estados Unidos, la cooperación cobra un significado diferente.

Cabe mencionar a la reciprocidad como un requisito para la cooperación como también lo plantea Keohane. Esta es entendida como la necesidad de la existencia de intereses mutuos, y que a su vez, implica acciones que dependen de reacciones compensatorias de los otros, y que cesarían cuando no se produzcan las reacciones esperadas (Keohane, 1993). Por otro lado, tenemos que tener en cuenta que la modalidad que puede tomar la cooperación es diversa. Puede ser multilateral donde sean varios los sujetos implicados, o más bien bilateral donde el vínculo construido entre dos Estados pueda ser recíproco. Esta cuestión nos permite pensar que la razón de los vínculos bilaterales no pase por un potencial o real conflicto como plantean ciertos autores, sino más bien por una necesidad de una parte hacia la otra, o un interés que desea proyectarse. A su vez, nos permite tener en cuenta la asimetría que puede caracterizar a dicho vínculo, y por consiguiente determinar el carácter de los beneficios recíprocos que las partes vayan a recibir. O sea, los beneficios que gozarán

las partes pueden variar, ya que la reciprocidad no siempre se presenta en los mismos términos. Así, esta no siempre es manifiesta o expresa sino más bien subyacente provocando que el vínculo establecido parezca unidireccional.

Por último y para un mayor entendimiento del fenómeno, rescatamos la mirada constructivista sobre el mismo. La autora Jimenez Gonzalez (2003) plantea a la cooperación como un proceso altamente político, en el cual el comportamiento de los actores estatales está sujeto a constante modificación. A su vez, no es menor mencionar que está concentrada en la manera en que se forman intereses e identidades a partir de prácticas intersubjetivas entre los actores que participan. Así, la cooperación se funda en la complementariedad de intereses entre los agentes, y requiere interiorizar nuevos entendimientos que van forjando vínculos entre las partes. Es a través de la interacción recíproca que se crean estructuras sociales estables donde se definen intereses e identidades que podrán determinar las acciones que los Estados lleven a cabo en adelante.

Sin embargo, en reiteradas ocasiones, las relaciones de cooperación se llevan a cabo tanto mediante actores de carácter estatal como por medio de organizaciones internacionales –como es el caso de la OMS–. Y siguiendo a Keohane (1988), no surgen como reacción a condiciones de paz y armonía, sino que son motivadas primordialmente por la existencia de conflictos potenciales que acontezcan en el escenario internacional. Aunque requieren de un marco de reciprocidad y ausencia de violencia para hacerse efectivas, más allá de la existencia del conflicto (Calduch, 1991).

Identificamos que la cooperación se da en forma de prácticas diversas, que tomaremos como referencia para este trabajo. Por el lado de China, nos encontramos con acciones concretas como la ayuda sanitaria otorgada a varios países del mundo –Italia, Argentina o Irak–; por el contrario, en lo que respecta a Estados Unidos, observamos en mayor medida prácticas discursivas y declaraciones –discursos oficiales, declaraciones a la prensa, posteos en redes sociales (especialmente en Twitter)–. De esta manera, las prácticas de cooperación chinas, se reflejan mayoritariamente en ayudas y donaciones a distintos países del mundo; mientras que las dinámicas de cooperación por parte de Estados Unidos son encaradas en su mayor medida desde la discursividad del gobierno. Esta situación, supone estrategias diferenciadas de las potencias en la construcción de su imagen y liderazgo.

A su vez, consideramos pertinente especificar el sentido en que la cooperación se da. Cuando nos referimos a que los Estados cooperan, enfatizamos el carácter positivo de tal accionar, y en concordancia con ello una interacción recíproca que genera un verdadero y efectivo acercamiento entre los Estados implicados, ya que ambos pueden actuar recíprocamente y sin embargo no estar cooperando –en sentido positivo, como le hemos definido–. Para ejemplificar esta dimensión, podemos tomar el hecho del cierre de los consulados de Estados Unidos en China (Diario El País, 2020), seguido por el mismo accionar por parte de la potencia asiática; es decir, ambos Estados han actuado de modo recíproco, a raíz de un intercambio mutuo, pero en sentido negativo,

lo que no significa un mayor nivel de cooperación, sino distanciamiento o ausencia de la misma.

En concordancia con lo expuesto, creemos importante destacar que no toda ausencia de cooperación necesariamente significa una relación conflictiva entre los sujetos implicados. Sin embargo, así como los Estados efectúan políticas cooperativas, los mismos también son capaces de llevar a cabo políticas de no-cooperación, las cuales tienden a debilitar y desgastar las relaciones mutuas, así como también puede significar un desgaste de las estructuras sociales estables. Si tal debilitamiento y desgaste son prolongados en el tiempo, pueden derivar en una ruptura de las relaciones, ya sea entre ambas potencias, o entre las potencias y terceros actores.

De esta manera, luego de un proceso reflexivo, consideramos que la *cooperación internacional* se refiere a *las relaciones que se desarrollan entre los actores internacionales orientadas a la mutua y recíproca satisfacción de intereses y/o demandas ya sea en materia política, económica, social y áreas restantes en pos de la consecución de unos objetivos determinados. De esta forma, a través de la cooperación y la interacción recíproca en sentido positivo, se crean estructuras sociales estables donde se definen intereses e identidades que podrán determinar las acciones que los Estados lleven a cabo en adelante.*

b. Liderazgo Internacional

Por otra parte, el segundo concepto fundamental de este trabajo es el de “*liderazgo internacional*”; del cual decidimos conjeturar una definición propia a partir de los aportes teóricos de múltiples conceptos, autores y corrientes de la disciplina; debido a la inexistencia de enfoques teóricos que aborden la noción de líder dentro del sistema internacional.

Para definir lo que es el liderazgo internacional recuperaremos el concepto de “potencia” y para definirlo tomamos al principal referente del realismo ofensivo, John Mearsheimer (2001), quien entiende por potencias a aquellos Estados capaces de moldear el sistema internacional y de modificar la política internacional en pos de alcanzar su objetivo último que es convertirse en hegemón. En este sentido, una gran potencia es un Estado que se reconoce como capaz de ejercer su influencia a escala global o regional y que se define a partir del poder que poseen en términos de capacidades militares.

Ahora bien, el poder que estos Estados poseen y operativizan en términos materiales, a su vez lo ejercen en parámetros de *soft power*, donde se concibe la habilidad de obtener lo que se busca a través de la atracción, especialmente del acervo cultural de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas (Nye, 2010). Esto permite pensar, que es a través de diversas prácticas que estos Estados van posicionándose como “dominantes” o “poderosos” en el escenario internacional. De esta forma, se plantea al poder con un carácter multidimensional y no solo en términos “duros” o de recursos, ya que las disputas de poder se dan en diferentes espacios de la esfera internacional.

Robert Gilpin, a través de su teoría cíclica de la estabilidad hegemónica, nos permite pensar que en cierto punto, cuando el desarrollo de los factores económicos y tecnológicos lo permitan, los Estados irán produciendo cambios en el sistema internacional donde el poder se redistribuye, y en dicho proceso se generarán conflictos como manifestación de la disputa. Estos cambios que se producen no son estrictamente violentos en todos los casos, sino que pueden reflejarse de distintas maneras. En virtud del tema a desarrollar nos referiremos a un cambio sistémico, en la gobernanza del sistema, en su distribución de poder. Esta idea puede ayudarnos a plantear que el poder material es necesario pero insuficiente para que un Estado se establezca como líder o hegemón. Por fuera de que en determinado momento sus capacidades lo permitan, e incluso en estas circunstancias particulares, el liderazgo trasciende este aspecto. Por ello, consideramos que no todos los países militar o económicamente poderosos son hegemones.

Un concepto análogo que contribuye al entendimiento del liderazgo internacional es el de *hegemonía*, especialmente el que desarrolla Robert Cox a partir de los aportes de Gramsci. La hegemonía es reflexionada como orden consensual (Cox, 1993: 151 por Herrera, 2016: 47). Esta podría ser representada como una combinación entre el poder material, la ideología y las instituciones; y se constituye como una forma de dominación en la que un interés particular se establece como universal. Además, una estructura hegemónica del orden mundial es aquella donde el poder toma una forma consensual, distinta de un orden no hegemónico donde hay poderes rivales y ninguna potencia ha podido establecer legitimación de su predominio en el tiempo (Cox, 1993 por Herrera, 2016). Aquí, la institucionalización puede resultar en una manifestación de la hegemonía pero no es posible reducirla a ello; al igual que el liderazgo, puede estabilizarse mediante instituciones pero requiere más que ello.

Dicho eso, planteamos que el concepto de liderazgo supera las meras concepciones de polaridad que únicamente permiten concebir la distribución del poder. En cambio, tiene en cuenta la creciente interdependencia económica y la globalización de los problemas y amenazas a las cuales nos enfrentamos, que también requieren de una respuesta global, ya que superan las capacidades de cualquier gobierno por sí solo (Legler, 2013). Estos problemas se consideran *fenómenos multinivel*, pues conectan diferentes escalas: lo local, nacional e internacional (Legler, 2013). Por ende, la respuesta necesaria debe ser coordinada aún más cuando el problema es transversal a todo el sistema –como es el caso de la pandemia actual– o a gran parte del mismo. Ahora bien, es aquí donde se encuentra el desafío, en la capacidad de articular la acción colectiva para dar respuesta a los retos globales.

A su vez, el liderazgo de una potencia puede verse reflejado en una sola de las dimensiones que conforman el conflicto; a modo de ejemplo –sin afirmar que así sea–, Estados Unidos podría poseer un desempeño superior en el área militar, así como el liderazgo de China puede verse mayormente reflejado en la dimensión económica. Por otro lado, como señalan algunos académicos, es posible considerar a la contienda como un conflicto por "etapas" que va aumentando el grado de enfrentamiento, donde

la proyección del liderazgo de las potencias puede ir variando acorde al avance del enfrentamiento. Incluso, el liderazgo puede ser alcanzado por más de un Estado; lo que puede significar –teniendo en cuenta las áreas que competen al sistema internacional– que un Estado determinado predomine en la dirección u organización de un área, mientras que otro puede hacerlo en otra. No queremos limitarnos a pensar en términos unipolares exclusivamente.

Estamos pensando cómo cada uno construye su liderazgo, y cómo se posiciona ese liderazgo en relación al otro. Esto sugiere, que aunque abordamos la temática del liderazgo construido por China y Estados Unidos, la construcción que hacen del mismo no es unilateral. Al plantear las dinámicas de cooperación como el medio a través del cual generan bases para construir dicho liderazgo, debemos reconocer la importancia de otros Estados y actores por fuera de los Estados –como las instituciones y organizaciones internacionales–; que en este marco representan campos en donde se refleja el liderazgo y, a través de los cuales, las potencias se posicionan, negocian, generan vínculos y toman decisiones.

Con la intención de enriquecer nuestro marco conceptual y de incorporar también enfoques no occidentales a nuestras reflexiones –siendo conscientes de que gran parte de nuestro bagaje teórico responde a teorías del mainstream–, tendremos en cuenta los aportes del autor *Yan Xuetong*, proveniente de lo que se puede considerar la ‘escuela china de Relaciones Internacionales’. El enfoque que propone el autor se denomina “enfoque Tsinghua” que enfatiza en la idea de Xun Zi de *autoridad humana* o *autoridad comprensiva*. La misma es ejercida por un Estado, y refiere a la forma suprema de poder en términos jerárquicos, encontrándose por encima de la hegemonía y tiranía. La autoridad humana es la forma suprema de gobierno, que se basa en la moralidad y gobierna ganándose el apoyo del pueblo. Esta autoridad es aceptada por otros Estados y miembros de la sociedad internacional (Yaqing, Xuetong, 2013: 7). Principalmente, se basa en el poder político y cultural, lo que nos permite integrar esta idea con la noción del soft power; sin dejar de lado la noción de poder material. La política del Estado se rige por la moralidad y por generar un liderazgo humanitario y legítimo; la transparencia y credibilidad son factores esenciales para generar confianza en el gobierno. El carácter moral incorporado a la noción de liderazgo, permite pensar que el hecho de cumplir las reglas a través de las cuales el sistema se rige, es una manera de generar legitimidad. Pero “ser moral” en su política exterior, puede ser una práctica que los Estados pueden llevar a cabo en diferentes instancias.

En fin, para resumir lo que este enfoque puede aportar al abordaje de nuestro problema, Yan Xuetong dirá que la competencia entre China y EEUU se basará:

“(…) en el poder blando y del liderazgo moral y ético (…) el arsenal de las dos grandes potencias será moral y humanitario, y rivaliza por maximizar el número de aliados y las responsabilidades globales, ofreciendo más bienes públicos, más ayuda económica y más seguridad.” (Yan en Torres, 2013: 5).

Creemos que es un enfoque que nos puede ser útil para comprender mejor lo que nos planteamos.

En este marco, definimos el *liderazgo internacional* como *aquella capacidad que puede ser ejercida por uno o varios Estados con la intención de generar y mantener el entramado de reglas, vínculos, valores, coordinaciones e instituciones que sostengan a un orden mundial. Aunque este podría no ejercerse en todas las áreas o dominios; el liderazgo se encuentra en la capacidad de consensuar y unificar enfoques de políticas y criterios, de definir los términos del sistema internacional y su estructuración o arquitectura. Debido al bagaje político del Estado líder, la capacidad de liderar trasciende la necesidad de poder militar o económico por parte de un Estado, por lo que requiere mayormente de consenso y legitimación por el resto de las partes del sistema que se manejan y actúan en el mismo.*

V. APARTADO METODOLÓGICO

Abordaremos las decisiones metodológicas a partir de las cuales desarrollamos nuestro trabajo. En primer lugar, como hemos mencionado, el diseño de nuestra investigación es flexible. El mismo diseño nos permite la reserva del derecho a modificar, alterar y cambiar el plan durante la recogida de datos. A su vez, trabajamos con un diseño proyectado; por ende, nos adentramos al campo teniendo en cuenta el tema en el cual nos enfocamos, nuestras preguntas de investigación, y ciertos elementos teóricos. En este sentido, para comenzar el trabajo partimos de nuestra pregunta de investigación sobre la construcción del liderazgo de Estados Unidos y China a partir de las políticas de cooperación y no-cooperación en el marco de la pandemia.

a. Precisiones metodológicas

En primer lugar, el *recorte contextual* contemplado en nuestro diseño de investigación, refiere a la coyuntura actual de la crisis del coronavirus, que ha afectado de diversas formas a una gran cantidad de países en todo el globo. Ha tenido un impacto directo, sobretodo, en los sistemas sanitarios de los países, y en la situación económica de cada uno en particular como consecuencia de las políticas adoptadas para hacer frente a la contingencia. Esto nos evidencia un contexto de gran complejidad, en que las economías de los países menos desarrollados se han visto duramente golpeadas y las disputas entre los países más poderosos quedan al descubierto.

Los *casos* considerados para trabajar este tema son las distintas prácticas de cooperación que entablan los Estados referidos con terceros Estados. Estas prácticas pueden ser discursivas –declaraciones y discursos oficiales o no–, como no discursivas –acciones y políticas concretas que se lleven a cabo–, tomando como referencia las mencionadas anteriormente. A su vez, se tiene en cuenta la información disponible a partir de los medios de comunicación, en particular diarios online de múltiples lugares, en pos de acceder a una visión más integral que no se encuentre limitada por el relato oficial. Las unidades de análisis fueron elegidas en base a consultas con profesionales y especialistas en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Como mencionamos previamente, los Estados considerados son cuatro de Europa occidental: Alemania, Francia, España e Italia.

Creemos que los casos elegidos nos permiten dar cuenta de las dinámicas subyacentes en términos de cooperación en el sistema internacional, y como estas perfilan el liderazgo mundial de las potencias. Esta elección responde a la influencia y relevancia que estas prácticas, llevadas a cabo por Estados Unidos y China, tienen respecto a la construcción de su liderazgo en la coyuntura actual. El *recorte temporal* utilizado responde directamente al marco de la crisis mundial por el Covid-19 que atravesamos actualmente, es decir, desde diciembre del año 2019 cuando se conoció el primer caso de una persona infectada por el virus, hasta septiembre del año corriente.

El *tipo de muestreo* utilizado fue un muestreo no probabilístico, ya que los elementos de la población no tenían la misma posibilidad de ser seleccionados, dado que las muestras –las relaciones que China y Estados Unidos entablan con los Estados mencionados anteriormente– fueron seleccionadas en base a consulta de juicios subjetivos de “expertos”. Siguiendo a Yuni y Urbano (2005), los tipos de muestras utilizadas fueron en primera instancia, muestras intencionales basadas en consideraciones iniciales propias como punto de partida y teniendo en cuenta nuestras anticipaciones de sentido. Luego, las muestras fueron delimitadas y precisadas, transformándose en muestras teóricas que se desprenden de los antecedentes revisados y de la información encontrada sobre el tema en el campo de investigación, es decir, a partir de un proceso reflexivo y de “ida y vuelta” al campo.

El *criterio de selección de las muestras*, se basó principalmente en la “significatividad” de los casos elegidos para dar respuesta al interrogante planteado como pregunta de investigación; esto supuso tener en cuenta los conceptos ordenadores a través de los cuales se ha establecido la estructura del objeto de investigación.

La *técnica de construcción de datos* utilizada es *investigación documental*, mediante el análisis de diversos documentos disponibles en la web –soportes gráficos, audiovisuales, libros; publicados en sitios oficiales, medios de comunicación, revistas académicas, etc–. Este medio nos permite tanto la construcción de datos, como la definición teórica de los conceptos ordenadores en torno a los cuales se enmarca nuestra investigación. Optamos por utilizar esta técnica debido a las particularidades del tema en torno al cual gira la presente investigación. Además, –más allá de las limitaciones del propio contexto que estamos atravesando–, el tema está circunscrito a un proceso histórico, cuyas prácticas y actores pasados tuvieron un impacto determinado en el proceso, y jugaron un rol importante en la configuración del mismo. Es por esto que el factor de la *historicidad* del cual goza el material documental es primordial para abordar nuestro tema de investigación, factor que no está presente en otras técnicas de recolección de datos.

La *técnica de análisis* utilizada es el *análisis de contenido cualitativo*, con la intención de analizar cuestiones que no están necesariamente explícitas en los textos, es decir, descubrir y entender los significados que subyacen en los documentos analizados. Esta técnica consiste en clasificar y codificar los elementos de un texto en categorías, para que emerja el sentido de lo que se enuncia en forma explícita y literal.

Para ello, generamos y definimos categorías a partir de las cuales categorizamos y codificamos las unidades hermenéuticas de la información relevada². Buscamos mostrar lo que no está directamente a la vista, pero que se presume por su sentido y contexto. La razón por la que elegimos esta técnica, se relaciona directamente con el objeto de nuestro trabajo, el cual busca desentrañar los significados que subyacen a las acciones que los Estados llevan a cabo, a través de las cuales construyen su liderazgo.

VI. RESULTADOS Y ANÁLISIS

La pandemia como una contingencia extraordinaria, no es más que un cristizador de comportamientos y latentes tendencias existentes en la política exterior de las potencias. En este contexto, las políticas dirigidas a mitigar el impacto de la pandemia en los distintos territorios pueden resultar opuestas a la necesidad de cooperar con el resto de los Estados para enfrentar un problema global. Aún así, dichas gestiones, en determinados países, han dependido de la colaboración de otros países para poder ejecutarlas. A su vez, que los Estados se encarguen de controlar la situación interna, contribuye a que la misma no trascienda su territorio. El problema podría estar en aislar la gestión local de la pandemia, de la responsabilidad y contribución internacional que se puede hacer para solucionar conjuntamente a la misma.

Como menciona Prizzon (2020), durante esta pandemia, la cooperación ha tomado nuevas formas y significados, diferentes a los tradicionales, para responder a las necesidades de los Estados. Si hay algo que este contexto nos ha asegurado es la imposibilidad de actuar de manera aislada frente a desafíos globales. En materia de cooperación, la cooperación técnica mediante la transferencia de información y aprendizaje se ha dispuesto como un recurso que ofrecer, y al cual acudir frente a la necesidad de saber cómo responder de la mejor manera a las crecientes tasas de contagio. En este sentido, la información y disposición a compartirla, mediante el envío de equipos técnicos, como lo ha hecho China a Italia (Comisión Europea, 2020), o a través de la asistencia recibida mediante las organizaciones internacionales como la OMS o demás organismos, ha sido crucial en las primeras respuestas a esta situación sin precedente.

En este sentido, es de público conocimiento el contraste entre la política exterior china y estadounidense en este contexto de necesidad y para con los países elegidos. Al haber sido epicentro los territorios de Italia y España, el acercamiento de China a los mismos ha sido de gran significancia dado el devastador impacto que ha tenido el virus –originado en su territorio– en estos países. Junto con el envío de suministros como mascarillas, tests, material de protección, el presidente Xi Jinping ha mantenido una sostenida presencia internacional en materia de diálogo y colaboración con diferentes líderes mundiales y la OMS, a pesar de las críticas. En repetidas ocasiones, se ha reunido con el director de la OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, así como con diferentes líderes mundiales como el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, y la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen (Clarín, 2020).

² Ver Anexo, Cuadro 1.

A pesar de la inicial urgencia de combatir los casos de coronavirus, la relación entre Europa y China trasciende la materia sanitaria y meramente colaborativa. Aunque es una práctica cooperativa y necesaria, creemos que el altruismo que pueda manifestarse no compone el único motivo de la misma. La propaganda sobre la ayuda china en Italia, por ejemplo, donde la potencia asiática aparece como aquella que viene a aligerar los problemas europeos, creemos que fue utilizada para ganar la confianza, progresivamente, de la ciudadanía europea, e ir reconstruyendo paulatinamente su legitimidad cuestionada (DW, 2020). Este oportunismo por parte de la potencia para lograr instaurar confianza en el propio régimen nos permite reflexionar en torno al poder blando de China. De hecho, creemos que la presencia de China en la región, fue gracias a la coyuntura. Así, el accionar cooperativo desde Pekín para con los Estados europeos ha demostrado la capacidad del gigante asiático para aprovechar esta situación crítica y de urgencia de los países con mayor tasa de contagio, para efectuar un acercamiento y una política cooperativa, en pos de una mayor influencia política en la zona. Lo mismo deriva en un aumento del soft power de China, y por ende, en un incremento de su liderazgo en la región.

Al otro lado del Pacífico, la política estadounidense ha sido más retraída, en términos relativos, a la china. Se la ha calificado de ‘aislacionista’, como una tendencia conocida del país en cuestión; o ‘nacionalista’, dando cuenta de las públicas declaraciones que ha hecho Donald Trump sobre su lucha contra el virus. El temprano cierre de fronteras para con China y Europa, y la repatriación de aquellos norteamericanos en el exterior, ha ratificado el compromiso expreso en el lema “*America First*”. Ahora bien, el eslogan de campaña electoral del presidente de turno puede resultar ambiguo si observamos su gestión en la pandemia y la manera de proyectar la supremacía estadounidense dentro de los marcos que planteamos. Dando cuenta que la cooperación resulta en un intercambio positivo y beneficioso para las partes; el negacionismo inicial con el que se encaró la pandemia -en función de la adopción de recomendaciones sanitarias- resultó contraproducente a la administración Trump si observamos las cifras. Con más de 7 millones de infectados y 200 mil muertes (CNN, 2020) y como menciona Cockburn (2020), la falta de capacidad de responder correctamente al Covid-19 cristaliza la percepción de que la supremacía norteamericana no es tal, debilitando su posición en un contexto donde se espera un liderazgo como el que se acostumbró de Estados Unidos.

Luego de ser evidente la lenta y errática manera en la que se manejó inicialmente la crisis, parte de la estrategia defensiva del gobierno de Donald Trump puede observarse en los comunicados oficiales que buscaban culpar totalmente a China por la situación en los Estados Unidos. Por fuera de que cabe cierta responsabilidad a China, el continuo *juego de culpabilidad* empleado por ambas dirigencias servía únicamente a alimentar a su rivalidad y en lo absoluto constructiva en este contexto. Dicha estrategia es aún sostenida, observándose en las declaraciones del presidente estadounidense en la 75° sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, al referirse al coronavirus como el “*Chinavirus*” (UN Web TV, 2020). Las connotaciones en la declaración, haciendo alusión a una lucha conjunta contra un

enemigo invisible, instando a la colaboración y construcción conjunta de un mundo post pandemia, refleja parte de la estrategia divisionista para con China que se conjetura desde EEUU.

Otra cuestión a analizar concierne a la incidencia de los regímenes políticos en la efectiva o no gestión de la pandemia. Así como plantea Pulido (2020), durante el estallido del Covid-19 los autoritarismos se han presentado como la gran tentación de las democracias, debido a las ventajas inherentes a dicho régimen que permitieron una eficiente gestión de la pandemia a nivel nacional. Esto sugiere que dicha crisis implicó la necesidad de tomar decisiones extremas, muchas veces contrarias a los valores liberales de las democracias –como puede ser el de la no movilidad–, que implicaban un accionar limitado por la misma manifestación y reacción popular. Mientras que un gobierno no democrático, impermeable a la opinión pública y los grupos de presión, puede actuar y desenvolverse de forma más independiente y objetiva. De ello se desprende el argumento de que las situaciones internas de cada potencia, basadas en los propios regímenes políticos, son determinantes también de la capacidad de gestionar la pandemia y, al mismo tiempo, de proyectarse como líderes internacionales. Es posible traducir la misma disputa por el liderazgo entre Estados Unidos y China, como una disputa entre la democracia y el autoritarismo. Sin embargo, en opinión del autor lo anterior se trata de una falacia, debido a que las muchas democracias han demostrado buenos resultados con respecto a la cantidad de contagios, además de que se excluye un elemento esencial como es la legitimidad con la que puede o no contar el propio régimen.

En lo que respecta a los acercamientos a los terceros países de Europa Occidental, es visible la búsqueda de influencia que persigue China en la región. Si bien comprendemos que estos acercamientos no hubiesen tenido razón de ser fuera del contexto de la crisis, han presentado una gran oportunidad al gobierno chino en pos de la construcción de una posición internacional más fuerte. Pero independientemente de los intereses que persiga China, cabe preguntarse al respecto cuán exitosas le resultan este tipo de políticas. Aunque la ayuda china a los países más golpeados por el virus ha sido recibida con gran agrado por los mismos –especialmente en lo que respecta a Italia y España–, la falta de credibilidad y confianza por parte de otros Estados europeos representa un obstáculo para la construcción del liderazgo que China intenta. Esto se ve reflejado en las duras acusaciones por parte del presidente francés Emmanuel Macron sobre la intención china de esconder información, haciendo referencia a que se torna imposible valorar los datos de allí provenientes dado que es un país donde no hay intercambio transparente ni libertad, lo supone un fuerte rechazo indirecto al régimen autoritario presidido por Xi Jinping. Además cuestionó la salida triunfal de la pandemia que mediatiza el gobierno chino a nivel internacional (La Política Online, 2020). En este sentido, los regímenes internos representan una línea divisoria y un obstáculo para el ascenso de la potencia asiática, más allá de la propaganda que ha llevado a cabo en pos de su legitimidad.

Sin embargo, a pesar del fuerte rechazo alemán a la medida estrepitosa por parte de Pekín de implementar la ley de seguridad nacional en Hong Kong, y la consecuente

preocupación por la situación de derechos humanos al interior del país chino (El Litoral, 2020), el Estado europeo aspira a fortalecer sus vínculos comerciales con China, lo cual demuestra no sólo los intereses económicos chinos en Europa, sino también los intereses de las potencias europeas en tener un mayor acceso a los mercados chinos. En función de esto último, consideramos relevante tener presente dos situaciones: por un lado, que la preocupación por atenuar el impacto económico de la pandemia del Covid-19 en las distintas economías europeas posiblemente refuerce este incentivo de mantener a Pekín cerca; y por otro, que este año se celebró por primera vez en la historia un encuentro –virtual– entre el presidente chino y los 27 líderes de la Unión Europea, a iniciativa de la canciller alemana Angela Merkel (Política Exterior, 2020).

A partir del análisis expuesto en torno a las relaciones entre China y los Estados europeos mencionados, es factible plantear que a pesar de la gran oposición por parte de estos últimos al manejo institucional y a las medidas políticas internas empleadas por parte de Pekín, el Estado chino está ejecutando un gran acercamiento estratégico –político y económico– en la zona europea, lo cual nos permite reflexionar que por un lado, Pekín tiene intención de fortalecer su presencia en dicha zona, y por el otro que desde ciertos países pertenecientes a la misma se está incrementando el grado de confianza para con China, lo cual a su vez tiende a configurar un incremento de su liderazgo en la región. Este acercamiento se viene efectuando desde el año pasado, con el memorándum de entendimiento sellado entre China e Italia para la inserción del Estado europeo en la Nueva Ruta de la Seda china (El País, 2019). Como se menciona en dicha fuente, para Italia, el acuerdo es una opción para aliviar la recesión que transita al integrarse a la mega ruta comercial; mientras que para China, no sólo representa una oportunidad para expandir su mercado en Europa, sino que también es un acercamiento simbólico y políticamente valioso para afianzar su papel a nivel global. Para Italia, la intensidad del impacto que la pandemia tuvo en su territorio, con una caída estimada del PBI del 11% en este año acorde a datos provistos por la OCDE (2020), hace de su recuperación económica una prioridad, y las oportunidades provistas por China son una oportunidad para comenzar a reconstruir su economía.

Por otro lado, si bien lo novedoso de la coyuntura es el paulatino ascenso de la posición internacional de China en el contexto de crisis que atraviesa el mundo, es menester aludir al rol particular de Estados Unidos con los terceros países de Europa Occidental. Entendemos que la decadencia de la presencia internacional estadounidense, ha sido un factor decisivo para los intereses chinos. El Estado americano ha mantenido vínculos estrechos con Francia durante los primeros meses, en especial si hacemos alusión a la intención por parte de ambos de incentivar la cooperación en el marco de la ONU (France 24, 2020). Pero transcurridos algunos meses, el vínculo se ha deteriorado por las tensiones que suscita la incertidumbre a la espera de la vacuna contra el Covid-19 (Noticias en Red, 2020).

En cuanto al análisis de la relación entre los dos grandes países democráticos, Alemania y Estados Unidos, podemos ver como dice Thurán (2020) que esta relación transatlántica está pasando por un fuerte distanciamiento. La imagen que tiene Estados

Unidos de Alemania y aquella que tiene Alemania de Estados Unidos no es la misma que años atrás, dado que este último ha adoptado una postura aislacionista fuertemente nacionalista. Por un lado, tenemos situaciones como la retirada de tropas por parte de Estados Unidos del territorio alemán, que significó un debilitamiento del Tratado de la OTAN y una clara práctica de no-cooperación y dilatación de las relaciones establecidas. Otro hecho que se le puede sumar, es la gira europea que planea Mike Pompeo (Secretario de Estado de Estados Unidos) para visitar a sus grandes amigos, entre los cuales no se añadió a Alemania como destino. A su vez, la identidad internacional de Estados Unidos ha ido mutando y potenciándose en estos últimos meses, en cuestiones referentes al racismo, la represión policial y la negación de la pandemia (BBC, 2020); lo que para Alemania y parte de Europa, significa la "pérdida" del gran contraparte democrático, quedando solos en la denominada "comunidad occidental de valores" (Thuran, 2020). En este contexto, considerando la capacidad de proyección del liderazgo a partir de las prácticas de cooperación, Estados Unidos cuenta con una capacidad debilitada en la región europea. No únicamente en su faceta de poder material sino también –y especialmente– en su faceta de poder blando, acompañado de una reducida legitimidad.

Ahora bien, para enfocarnos en el enfrentamiento en sí mismo entre China y Estados Unidos, la relación ha sufrido ambivalencias en función del campo observado. En materia diplomática, el cierre de los consulados en Chengdu y Houston (El País, 2020), demuestra la escalada en el conflicto que hubo desde que se desató la pandemia del coronavirus. La razón estadounidense para tal cierre fue la presunta red de espionaje que los diplomáticos en Houston facilitaban para el Ejército Chino. Las tensiones se fueron intensificando y ampliando en este último tiempo por diversos motivos, entre ellos, la controversial Ley de Seguridad de Hong Kong que mencionamos y a la cual EEUU se opone. La guerra diplomática de China con los EEUU logró retirar la presencia estadounidense del territorio chino y cortar las operaciones que la embajada estaba realizando allí. La misma funcionaba como enclave para monitorear la situación del Tíbet, Hong Kong, y las acusaciones sobre violaciones de derechos humanos en relación al área de Xinjiang, región autónoma donde habita la minoría uigur (El Cronista, 2020).

A su vez, existe un espacio de la contienda sumamente disputado: el ámbito científico. Actualmente, existe una constante tensión que subyace al contexto internacional actual entre Estados Unidos y China por obtener de sus bases científicas la vacuna oficial y eficaz contra el coronavirus. Esto posibilita referenciar a dicha disputa como la "*carrera científica*", e implica no sólo una estrategia científica, sino también política y económica de corte internacional. Por un lado, ambas potencias ven a la vacuna como la posibilidad de proyectar y demostrar la superioridad de sus habilidades científicas (BBC News, 2020); y por otro, presentan intereses económicos que subyacen a esta carrera científica, ya que el primer país que comience a comercializar la vacuna será el más beneficiado, si los demás no se apresuran en concretar la producción de la misma.

CONCLUSIONES

A partir del análisis efectuado a lo largo del trabajo, concluimos que aún no es factible determinar qué potencia ha triunfado en la disputa por el liderazgo internacional. Sin embargo, consideramos que los cambios que está atravesando el orden mundial son innegables, y que la transición de liderazgo hacia Oriente es una posibilidad cada vez más factible. Estamos frente a un escenario internacional radicalizado, donde nuevas disputas de poder parecen estar surgiendo y donde los roles de los principales Estados parecen estar cambiando. Debemos señalar a este respecto, la gran influencia de las nuevas dinámicas de cooperación y no-cooperación de las potencias con los terceros Estados de Europa Occidental –Italia, España, Francia y Alemania–, observadas en el contexto de la pandemia. Esta influencia es central para entender cómo las potencias construyen su liderazgo a partir de la vinculación con dichos Estados, que representan territorios donde se refleja la tensión entre ambas.

Por un lado, destacamos que esta lucha de poder entre las potencias aludidas tiene como trasfondo la disputa entre dos tipos de regímenes políticos; y consideramos que el régimen político que caracteriza a cada potencia ha influido en la construcción del liderazgo por parte de ambas. En este sentido, el autoritarismo del aparato político de China ha impactado en la configuración y alcance de las prácticas de cooperación de este país respecto a los Estados europeos. Por un lado, creemos que esto constituye una limitación para el régimen chino –en el marco de valores occidentales– en tanto Europa se ha mostrado reticente frente al manejo institucional por parte del gobierno en determinados acontecimientos al interior del territorio. Un ejemplo de esto es la situación desarrollada en Hong Kong. Por el otro, pensamos que el poder centralizado en el Partido Comunista, y el control que éste tiene sobre la sociedad, le atribuye una mayor autonomía al gobierno al momento de actuar interna y externamente.

En cambio, en el caso de los Estados Unidos, su régimen democrático, en primera instancia, no resulta un problema en términos de legitimidad. Aún así, la publicidad internacional de los actos y la rendición de cuentas esperadas de las democracias ha traído problemas a la administración Trump. Su relación con Europa se ha deteriorado por la manera en la que ha decidido enfrentar la pandemia de manera aislada en un contexto donde el multilateralismo se hace cada vez más necesario. A su vez, los problemas internos desatados con el negacionismo inicial ante la pandemia, las manifestaciones en contra del racismo estructural, y su rechazo a la cooperación multilateral en distintas instancias, ha desgastado el liderazgo estadounidense en el plano internacional. No sólo ha afectado su histórica relación con el continente europeo, una alianza que se destaca como necesaria para sostener el orden liberal; sino que también ha impactado en su presencia y posicionamiento internacional como líder sostenedor del orden en contextos de necesidad.

En concordancia con lo expuesto, creemos importante mencionar el rol y la diferencia entre el nacionalismo estadounidense y el chino. En el primer caso, el nacionalismo se ha materializado en el aislacionismo que han efectuado los Estados

Unidos desde el inicio de la pandemia. En cambio, el nacionalismo chino se concentra bajo la ideología del Partido Comunista y no representó un impedimento para su presencia internacional, más bien potenció y dotó de sentido a su política exterior.

Por otro lado, la violación a los derechos humanos efectuada por parte del gobierno chino ha sido fuertemente criticada por ciertos Estados europeos, y ha significado una ruptura de las instituciones internacionales –el respeto y defensa de los derechos humanos– aceptadas por China al formar parte de las Naciones Unidas. Sin embargo, este accionar por parte de Pekín no ha tenido un fuerte impacto negativo en la constitución de su liderazgo, ya que no ha impedido que China establezca relaciones diplomáticas y comerciales con Europa.

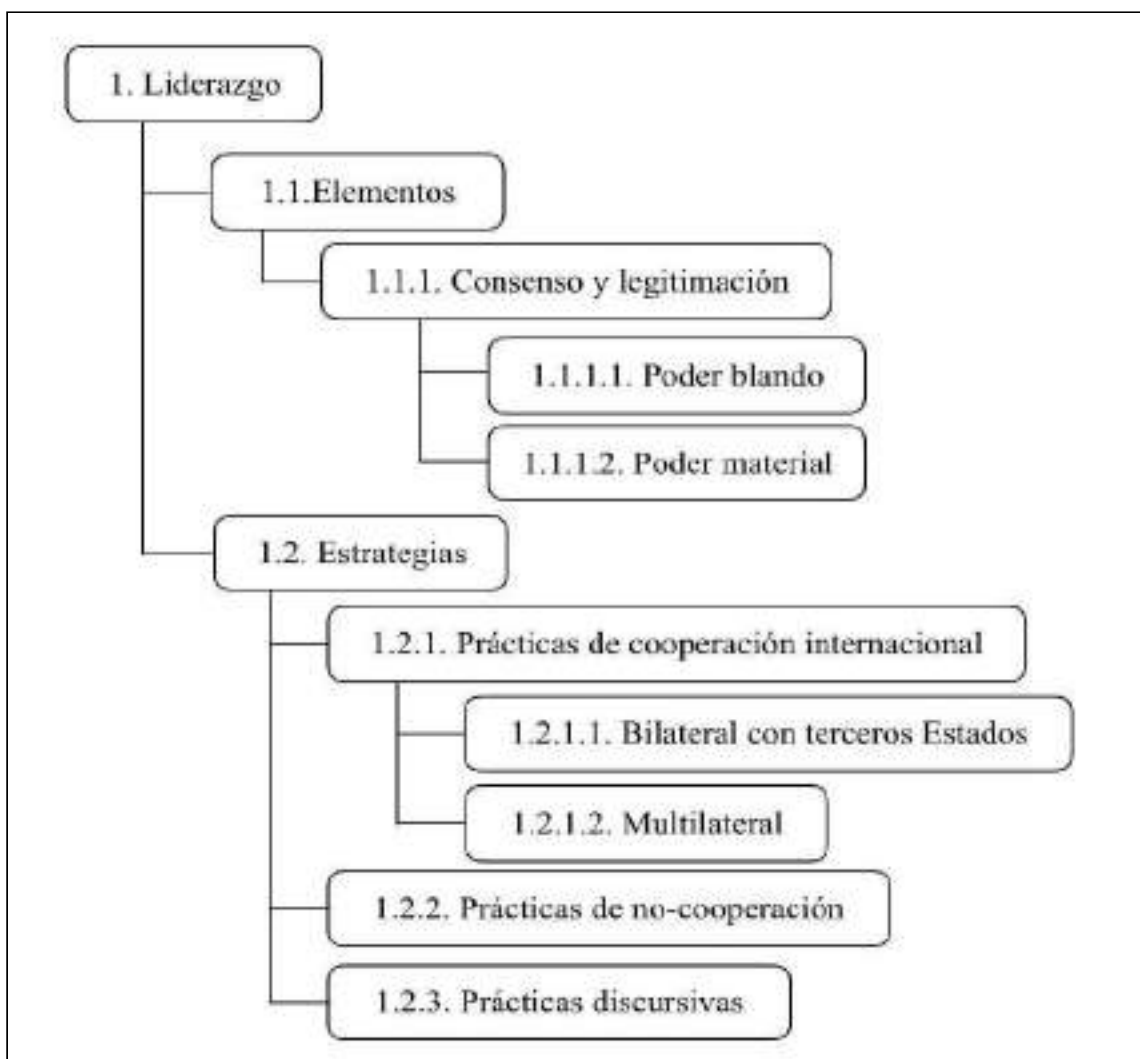
A su vez, nos han surgido algunos interrogantes. Al observar la manera en la que la coyuntura ha servido al acercamiento chino-europeo, nos preguntamos si la estrategia de China presentará continuidades o rupturas, en un mundo “post-pandemia”; y de qué manera será el cambio en el caso de presentarse. En este sentido, nos planteamos si la relación estrecha alcanzada se mantendrá en un escenario donde la necesidad de la ayuda urgente de China no exista en los términos en la cual hoy lo hace. O más bien, si en un escenario de recuperación de la economía global, su presencia y acercamiento a esta región ser más necesaria que nunca.

Este trabajo presenta al menos tres limitaciones que debemos dar a conocer al lector. Estas tienen que ver en primera instancia, con el hecho de que el marco de referentes conceptuales utilizados responden en su mayoría a teorías del mainstream, excluyendo a otras comprensiones no occidentales acerca del orden internacional y la posición de China y Estados Unidos. Otra limitación, alude a que no hemos puesto el foco en las instancias multilaterales intergubernamentales, espacios sumamente relevantes a este respecto que pueden reflejar otras dimensiones de la disputa. También debemos mencionar como limitación la selección de las unidades de análisis que hemos realizado, excluyendo a otros terceros Estados –como países en desarrollo– que pueden mostrar tendencias interesantes sobre la construcción del liderazgo de ambas potencias.

Finalmente, creemos que la originalidad de esta investigación en relación al contenido preexistente, yace en el carácter paradigmático de la coyuntura, teniendo en cuenta las escasas producciones disponibles en base al contexto actual y el hecho de que la pandemia aún no ha concluido. La crisis por el coronavirus agrava la tensión previamente existente entre las potencias, enfrentamiento que vuelve al centro de la escena en un intento por la construcción de liderazgo internacional entre las potencias en un contexto inusual y sin precedentes.

ANEXO

1. Cuadro 1.



Fuente: producción propia.

Definición de categorías:

1. **Liderazgo:** fin u objetivo que persiguen las potencias en el escenario internacional actual, por medio de diferentes medios. Capacidad que puede ser ejercida por uno o varios Estados con la intención de generar y mantener el entramado de reglas, vínculos, valores, coordinaciones e instituciones que sostengan a un orden mundial.
 - 1.1. **Elementos:** componentes que constituyen el núcleo o base del concepto.
 - 1.1.1. **Consenso y legitimación:** capacidad de los Estados de generar consensos y conseguir apoyos, que otorga un cierto poder para definir los términos del sistema internacional y su estructuración. Se compone a nuestro entender, de dos elementos fundamentales.

- 1.1.1.1. **Poder blando:** siguiendo a Nye, es “(...) *la habilidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o de las recompensas. Surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas*” (2004: 118). Esta subcategoría es parte constitutiva del liderazgo; el consenso y la legitimación no sólo se sustentan en normas legales o jurídicas, sino también en la atracción –o normas subjetivas– que perciben unos Estados respecto de otros (acervo cultural, implementación de políticas, etc).
- 1.1.1.2. **Poder material:** esta subcategoría alude a la noción de poder en clave realista –conjugando realismo clásico, el neorrealismo waltziano, y la teoría cíclica de la estabilidad hegemónica de Robert Gilpin–, que refiere a la posesión y acumulación por parte de los Estados de determinados recursos materiales –militares, económicos, (Creus, 2013: 68) y tecnológicos–.
- 1.2. **Estrategias:** planes de acción y maniobras políticas dirigidas y organizadas en pos de la consecución de los elementos constitutivos del liderazgo. Ejecución de diversas prácticas –cooperación, no-cooperación, discursos–.
 - 1.2.1. **Prácticas de cooperación internacional:** acciones que llevan a cabo los Estados para la mutua satisfacción de intereses, estableciendo vínculos con los demás –en sentido positivo– en pos de la consecución de determinados objetivos.
 - 1.2.1.1. **Bilateral con terceros Estados:** práctica de cooperación entre dos partes, es decir, China o Estados Unidos con un tercero.
 - 1.2.1.2. **Multilateral:** práctica de cooperación que se da en el marco de una organización internacional. En este caso, consideramos a las organizaciones internacionales como espacios para la manifestación de las relaciones que tomamos como casos.
 - 1.2.2. **Prácticas de no-cooperación:** acciones que llevan a cabo los Estados con el objetivo de provocar un distanciamiento, desgaste o ruptura de las relaciones cooperativas con otros.
 - 1.2.3. **Prácticas discursivas:** comunicados de las principales autoridades políticas –Jefes de Estado, representantes diplomáticos, etc– en todas sus formas, que tienen el propósito de expedirse respecto de algún tema, tomar posición o bien, provocar una reacción en otros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barkin, N. (21 de abril de 2020). "La zona gris estratégica de Alemania con China". Política Exterior. Recuperado de: <https://www.politicaexterior.com/la-zona-gris-estrategica-alemania-china/>
- Blanco Torres, C. (2016). "El Poder en el pensamiento de Yan Xuetong: El Enfoque Tsinghua." Notas de Trabajo. Universidad Complutense de Madrid. Recuperado en: <https://www.google.com/url?q=https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/13-0/1676/&sa=D&ust=1599705998766000&usg=AFQjCNGVhK1vq1GxE3iWrD3SHzAB9ax7jw>
- BBC News Mundo (3 de junio de 2020). "Muerte de George Floyd: miles de personas desafían el toque de queda y mantienen las protestas por todo EE.UU. aunque baja la tensión". Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52901119>
- BBC News Mundo (24 de julio de 2020). "China ordena el cierre del consulado de EE.UU. en Chengdu: qué hay detrás de la nueva escalada diplomática entre Pekín y Washington". Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53527144>
- Cadena Ser (13 de marzo de 2020). China ofrece ayuda a España e Italia para luchar contra el coronavirus. Recuperado de: https://cadenaser.com/ser/2020/03/13/internacional/1584082725_830940.html
- Calduch, R. (1991). Relaciones Internacionales. Madrid. Ed. Ciencias Sociales. Disponible en: <https://www.ucm.es/rrii-e-historia-global/libro-relaciones-internacionales>
- Filas, C. (24 de julio de 2020). "China vs Estados Unidos: el gobierno chino ordenó el cierre del consulado americano en Chengdu. Recuperado de: <https://www.cronista.com/internacionales/China-vs-Estados-Unidos-el-gobierno-chino-ordeno-el-cierre-del-consulado-americano-en-Chengdu-20200724-0040.html>
- Clarín Mundo (16 de septiembre de 2020). "China y la Unión Europea, en el camino del futuro compartido". Recuperado de: https://www.clarin.com/mundo/china-union-europea-camino-futuro-compartido_0_ljZo8BIwL.html
- Cockburn, P. (27 de marzo de 2020). "The US is losing its world superpower status due to its failure to lead on the Covid-19 crisis – and this time, it might not recover". Independent. Recuperado de: <https://www.independent.co.uk/voices/us-trump-world-decline-coronavirus-brasil-bolsonaro-a9430566.html>

- Comisión Europea (6 de abril de 2020). "Coronavirus: Chinese aid to the EU delivered to Italy." Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_600
- Corera, G. (26 de agosto del 2020). "Vacuna contra la covid-19: las "jugadas sucias" y los atajos en la carrera para lograr una fórmula contra el coronavirus (y los riesgos que implican)". BBC News Mundo. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-53895058>
- Creus, N. (2013). "El concepto de poder en las relaciones internacionales y la necesidad de incorporar nuevos enfoques". Estudios Internacionales 175 (2013) - ISSN 0716-0240. Páginas: 63-78. Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/260769227_El_concepto_de_poder_en_las_relaciones_internacionales_y_la_necesidad_de_incorporar_nuevos_enfoques
- DW. (24 de marzo de 2020) "COVID-19: China steps in to help Italy battle the virus". Recuperado de: <https://www.dw.com/en/covid-19-china-steps-in-to-help-italy-battle-the-virus/a-52901560>
- El País (24 de julio de 2020). China responde a Washington y ordena el cierre del consulado de Estados Unidos en la ciudad de Chengdu. Recuperado de: <https://elpais.com/internacional/2020-07-24/china-ordena-el-cierre-del-consulado-estadounidense-en-la-ciudad-de-chengdu.html>
- France 24 (4 de abril de 2020). "Trump and Macron urge increased cooperation on coronavirus at the UN". Recuperado de: <https://www.france24.com/en/20200404-trump-and-macron-urge-for-increased-cooperation-on-coronavirus-from-the-un>
- Gilpin, R. (1984). The Richness of the Tradition of Political Realism. International Organization, Vol. 38, No. 2, pp. 287-304. Recuperado de: https://pdfs.semanticscholar.org/218a/e195ca97ef3a4ced9e2d9b8693fe42a2b923.pdf?_ga=2.247132868.1375914319.1590894247-98043886.1590894247
- Herrera, M. R. (2016), "Hegemonía y Economía Política Internacional: Aportes de la Teoría Crítica". Revista Internacional de Investigación y Docencia (RIID). pp.45-51. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6379629>
- Holcombe, M. (29 de septiembre de 2020). "Estados Unidos se ubica en la cima del número mundial de muertes por coronavirus". CNN Español. Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/09/29/estados-unidos-se-ubica-en-la-cima-del-numero-mundial-de-muertes-por-coronavirus/>

- Ikenberry, G. J. (2001), "After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars". Universidad de Princeton. Recuperado de: <http://catdir.loc.gov/catdir/samples/prin031/00034681.pdf>
- Ikenberry, G. J. (2018), "La crisis del orden mundial liberal". Anuario Internacional CIDOB. Recuperado de: https://www.cidob.org/ca/articulos/anuario_internacional_cidob/2017/la_crisis_del_order_liberal_mun_dial
- Keohane, J. (1984). Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial. Capítulos 1 y 4.
- Lechuga Cardozo, J. y Leyva Cordero, O. (2020). Escenarios 2020 del Orden Mundial. Análisis desde la Prospectiva Estratégica. *Ánfora*, 27 (48), 141-166. Universidad Autónoma de Manizales. Recuperado de: <https://publicaciones.autonoma.edu.co/index.php/anfora/article/view/672/499>
- Legler, A. (2020), "Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y Política Global". Edición 1, Capítulo 22. Publicado por Universidad de Oxford., pp. 253-282. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/303615123_Gobernanza_Global
- Mckean, D; Szewczyk, B. M (2020). "The World Still Needs a United West. How Europe and the United States Can Renew Their Alliance". *Foreign Affairs*. Recuperado de: https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-09-17/world-still-needs-united-west?utm_medium=newsletters&utm_source=fatoday&utm_campaign=Climate%20Change%20Doesn%E2%80%99t%20Have%20to%20Stoke%20Conflict%20&utm_content=20200928&utm_term=FA%20Today%20-%2020112017
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, United States. W.W. Norton and Company, Inc.
- Noticias en Red (s.f). "Estalla una guerra entre Francia y Estados Unidos por la vacuna del coronavirus". Recuperado de: <https://notienred.info/2020/05/14/estalla-una-guerra-entre-francia-y-estados-unidos-por-la-vacuna-del-coronavirus/>
- Nye, J. (2004). "El poder blando y la política exterior americana". En: *Relaciones Internacionales, GERI-UAM*, No. 14/2010, p. 117–147.
- OCDE (2020). "After a sharp drop in 2020, economic activity should pick up from 2021 amidst uncertainties" Recuperado de: <http://www.oecd.org/coronavirus/en/data-insights/after-a-sharp-drop-in-2020-economic-activity-should-pick-up-from-2021-amidst-uncertainties>
- Pacho, L. (2019). "Italia se integra en la nueva Ruta de la Seda china pese a los recelos de Europa". *El País*. Recuperado de:

https://elpais.com/internacional/2019/03/23/actualidad/1553372559_842155.html

- Perthes, Volker. (2020). "The Corona Crisis and International Relations: Open Questions, Tentative Assumptions". German Institute for International and Security Affairs. Recuperado de: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-corona-crisis-and-international-relations-open-questions-tentative-assumptions/>
- Prizzon, A. (26 de marzo de 2020). "How coronavirus is accelerating a new approach to international cooperation". Odi. Recuperado de: <https://www.odi.org/blogs/16794-how-coronavirus-accelerating-new-approach-international-cooperation>
- Pulido, G. (s.f). "Democracia y coronavirus: la tentación autoritaria". The Political Room. Recuperado de: <https://thepoliticalroom.com/democracia-y-coronavirus-la-tentacion-autoritaria/>
- Rudolf, P. (2020). The Sino-American World Conflict. Stiftung Wissenschaft und Politik: German Institute for International and Security Affairs. Berlín. Recuperado de: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2020_RP03_rdf_Web.pdf
- Thurau, J. (7 de agosto de 2020). "Alemania y Estados Unidos: todavía hay esperanza". DW. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/alemania-y-estados-unidos-todav%C3%ADa-hay-esperanza/a-54486134>
- Torres, J. (2019). Declive del liderazgo de EE. UU. con Trump y ascenso de China como opción del multilateralismo global. *Razón Crítica*, 7, 139-175. Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3455485
- UN Web TV. (2 de octubre de 2020). The United Nations Live & On Demand. Recuperado de: <http://webtv.un.org/meetings-events/general-assembly/>
- Val, N. (17 de abril de 2020). "Francia y Reino Unido culpan a China de la crisis: "Las relaciones comerciales no serán igual " ". La Política Online. Recuperado de: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/125908-francia-y-reino-unido-culpan-a-china-de-la-crisis-las-relaciones-comerciales-no-seran-igual/>
- Yaqing, Q; Xuetong, Y. (2013). Universidad de Asuntos Exteriores de China. Universidad de Tsinghua. Recuperado en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/series_pasadas/documentos/asia/pensamiento_chino_y_relaciones_internacionales_dos_miradas
- Yuni, J. y Urbano, C. (2005). Mapas y herramientas para conocer la escuela . Investigación Etnográfica e Investigación-Acción. Tercera Edición. Córdoba - Argentina. Editorial Brujas. Recuperado de:

https://books.google.com.ar/books?id=5-01TuLCmAEC&pg=PA3&source=gb_s_selected_pages&cad=3#v=snippet&q=te%C3%B3rico&f=false

O narcotráfico internacional e o papel das FA na Segurança das hidrovias da Amazônia brasileira e seu entorno.

International drug trafficking and the role of the Armed Forces in the Safety of waterways in the Brazilian Amazon and its surroundings.

*Micheline T. de Freitas Sousa***

Resumo:

Este breve artigo tem por objetivo iniciar uma discussão a respeito da possível vinculação entre segurança e defesa, no que diz respeito a questões de proteção dos recursos estratégicos, como por exemplo, o Rio Amazonas e seu entorno na Amazônia brasileira, tendo em vista que estes são utilizados pelo narcotráfico para escoar drogas, armas e mercadorias ilegais, vindos de países limítrofes para distribuição no Brasil e exportação para o exterior. Este é um trabalho em fase inicial, com lacunas na definição de alguns conceitos e ainda em busca de dados mais robustos para sustentar uma argumentação, mas que abre caminho para um debate interessante e necessário.

Palavras-Chave: Amazônia Brasileira; Hidrovias; Narcotráfico Internacional; Segurança e Defesa

Introdução

Em entrevista no mês de agosto deste ano, falando a respeito dos problemas da Amazônia, o Vice-Presidente Hamilton Mourão, afirmou que as Forças Armadas têm sido uma importante manifestação do Estado brasileiro em uma área vasta, com ecossistema denso e que dificilmente poderia ser coberta por qualquer outro tipo de serviço. Dentre outras coisas, afirmou que a ausência estatal, é um dos grandes problemas na região Amazônica. Frisou que até que as agências reguladoras e fiscalizadoras do meio ambiente, tenham condições de assumir estas atividades, as FA levarão a presença do Estado àquela região, e além de sua missão de garantir a segurança das fronteiras, as FA exercerão o papel de fiscalização de atividades predatórias e danosas ao meio ambiente.

A fala do vice-presidente, traz à tona uma problemática muito discutida ultimamente, que é o emprego das FA brasileira em atividades subsidiárias.

A questão que se pretende tratar neste trabalho é um tanto complexa devido as implicações e assuntos aos quais ela está relacionada. Falar de Amazônia por si só, traz

* Graduanda em Defesa e Gestão Estratégica Internacional (DGEI). Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Mestranda no Programa de Pós Graduação em Ciências Militares (PPGCM). Instituto Meira Mattos da Escola de Comando do Estado Maior do Exército (IMM/ECEME/EB). E-mail: michelinetsousa@hotmail.com

à tona uma gama de discussões que estão ligadas à Defesa Nacional, geopolítica mundial, pactos internacionais sobre meio ambiente, a presença do Estado, e tantas outras questões que a lista continuaria.

Somando-se ao tema Amazônia brasileira, acrescentamos mais duas temáticas polêmicas, que são: a questão do narcotráfico e o crime organizado internacional na região amazônica e por consequência, a atuação das Forças Armadas na segurança daquela região, de forma subsidiária.

1.Narcotráfico Internacional, a PND e as FA brasileiras:

A Política Nacional de Defesa (2020) que é o documento brasileiro de mais alto nível para o planejamento de ações de defesa do País, traz alguns direcionamentos para iniciarmos a discussão e organizarmos o pensamento quanto ao tema proposto para este trabalho.

Ela diz, inicialmente, que está voltada prioritariamente para ameaças externas, em prol da Defesa Nacional e busca tratar, subsidiariamente, da interação e da cooperação com outras atividades que visem a maximizar a capacidade da Defesa Nacional, de forma a garantir ao Estado brasileiro atingir seus objetivos, a despeito de quaisquer ameaça à sua soberania e interesses nacionais (2020, p.7)

A Defesa Nacional, é conceituada, pela Política Nacional de Defesa como o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. E considera a Amazônia como prioridade para Defesa brasileira - devido aos seus recursos minerais, rica biodiversidade e potencial hidroenergético (2020, pp. 13, 14)

A PND, portanto, vê como prioridade a efetiva presença do Estado, com vistas à sua defesa, na faixa de fronteiras, assim como, para proteção de outros “ativos” da Amazônia brasileira, como por exemplo a biodiversidade e o potencial hidroenergético da região. Sendo tal presença estatal incorporada, principalmente, pelas FA brasileiras, como evidente na fala do vice-presidente.

Não podemos desconsiderar o fato de que, historicamente, esta região foi inserida no contexto da economia da droga ao longo dos anos 1980. Mais especificamente, foi observado por meio de estudos consolidados, que o narcotráfico se utilizava, na maioria das vezes, meios lícitos na Bacia Amazônica, e rotas pela mata latifoliada, para sua logística (STEIMAN, 2006).

Tal fato agrega à região, outro aspecto que, ao nosso ver, manifesta ameaça potencial à segurança e aos interesses nacionais, fato que demanda maior atenção das autoridades brasileiras, e também, das Forças Armadas, já que estas têm por missão primordial a defesa da Amazônia brasileira - devido aos seus recursos minerais, rica biodiversidade e potencial hidroenergético. PND (2020, pp. 13, 14)

Em seus estudos MACHADO (2005) diz que as redes de tráfico formam territorialidades, e que estas podem se estender para além das divisões regionais e internacionais. Nesse caso, considerando que a criminalidade se utiliza das hidrovias da Amazônia para suas atividades, entendemos que a Bacia Amazônica poderia ser um exemplo de sucesso de redes e de integração territorial do tráfico, pois os narcotraficantes e o crime organizado formam, por meio dela, territorialidades que se estendem para além dos limites das fronteiras.

Podemos entender também, a partir destas colocações, que a segurança das hidrovias amazônicas e seu entorno, deveriam se tornar foco da ação das FA, tendo em vista o que a PND diz sobre a questão da água doce e o interesse estrangeiro neste e em outros recursos estratégicos que pertencem ao Brasil:

Dessa forma, não se pode negligenciar a intensificação de disputas por áreas marítimas, pelo domínio espacial e por fontes de água doce, de alimentos, de recursos minerais, de biodiversidade e de energia. Tais questões poderão levar a ingerências em assuntos internos ou a controvérsias por interesses sobre espaços sujeitos à soberania dos Estados, configurando possíveis quadros de conflito. (2020, pp.17)

Tendo em vista a necessidade de priorização da proteção dos recursos estratégicos, de interesse nacional, que se encontram na Amazônia, por conta da ameaça de possíveis interesses estrangeiros, o fato de que alguns destes mesmos recursos (no caso as hidrovias amazônicas) serem utilizados pela dinâmica do narcotráfico e crime organizado para perpetrar violência, criminalidade, prejuízos financeiros e enfraquecimento da presença brasileira na região, é extremamente preocupante, e denota que essa proteção, à que se refere a PND (2020) à estes recursos estratégicos, deveria incluir as ações de segurança, nestes locais, pelas FA, inclusive.

Sabe-se que as FA já vêm atuando de forma sistemática, em atividades interagência com a PF, agências de segurança pública e aduanas, na questão do combate ao narcotráfico nas fronteiras da Amazônia brasileira.

A questão do exercício da segurança interna pelas FA, é uma discussão bastante polêmica que será tratada posteriormente. Mas entendemos, para fins deste trabalho que a Amazônia e os recursos que ela contém, que são objetos de interesse nacional e internacional, somada a situação do narcotráfico e do crime organizado internacional que podem ser vistos como ameaças potenciais à região, complicam muito mais a questão. A situação, portanto, é bastante singular, e tratar a questão de segurança naquele ambiente, requer entendimento e abrangência teórica que abarque tal complexidade.

2. Início de uma discussão teórica

Katzenstein (1996, p.12) em seu artigo “*The Culture of National Security*” diz que os interessados em definições não convencionais e mais ampla de segurança nacional, tendem a optar por perspectivas analíticas alternativas, que sugerem, definições

diferentes nesta temática. Encontramos na Escola de Copenhague a base conceitual para essa discussão pois nos oferece possíveis direções para o estudo de ameaças à segurança.

As contribuições desta Escola surgem no Pós Guerra Fria, com a Barry Buzan e Ole Weaver com a publicação de livros e artigos sobre a teoria dos complexos regionais de segurança e principalmente conceitos de segurança social e securitização (BUZAN, 2012, p. 321).

Buzan se baseou em Richard Ulman e sua ampliação do conceito de Segurança Katzenstein. Seguindo-se a isso um movimento de abertura para o estudo de novas dimensões de segurança, novos níveis de análise, e a ampliação dos estudos para outras fontes de ameaça.

Nesse sentido, Buzan e a Escola de Copenhague estabelecem 5 setores nos quais as ameaças se estruturam: dimensão militar, dimensão política, dimensão econômica, dimensão social e dimensão ambiental. Cada dimensão poderá estar ligada a objetos referentes, ou seja, a temas que serão percebidos como ameaça existencial.

A dimensão militar poderá ter como objeto referente o Estado ou outras entidades políticas (estatais ou não); a dimensão política poderá ter como objeto referente, por exemplo os princípios constituintes do Estado como a soberania ou uma certa ideologia; a dimensão econômica poderá ter como objeto securitizado, por exemplo, o regime financeiro global; A dimensão societal pode securitizar, por exemplo identidades coletivas de povos, etnias, religiões; a dimensão ambiental poderá ter como objeto referente a biosfera, ecossistemas diversos, preservação de espécies, temperatura global, etc.¹

Na ampliação do conceito de securitização, atores securitizantes (quem reivindica a existência de uma ameaça) irão declarar que os objetos referentes (temas que podem ser percebidos como ameaça existencial) têm sua existência ameaçada. Pensar securitização, seria então, colocar determinados temas nas agendas políticas, como graves ameaças à segurança, que admitiriam como consequência, o uso de medidas extraordinárias, até que a situação voltasse a sua normalização e o objeto securitizado, volte ao seu estado de normalidade (dessecuritização).

Nesse caso, levando em consideração que a PND, alega que a Amazônia é de interesse estratégico para o país, que há risco de intensificação de disputas pelos seus recursos naturais, biodiversidade, recursos minerais, energia e água doce, e também pelo fato da presença do crime organizado e narcotráfico na região, entendemos que a partir da teoria aqui colocada, pode-se identificar itens de securitização em algumas dimensões.

Fagundes (2019) argumenta a respeito do processo de securitização (no caso das fronteiras) que este processo, no Estado territorial, advém de transformações advindas com a globalização, dos mecanismos de integração que flexibilizam e enfraquecem as fronteiras e pelo papel preponderante dos atores, audiência e contexto como securitizantes.

Diz que os ilícitos transnacionais, entendidos como fonte de ameaça, são colocados como questão de segurança nacional mobilizando, ações de urgência por parte do Estado. E conforme sua análise, as políticas implantadas até então, advindas de um processo securitizador, não dão conta de abarcar toda peculiaridade e amplitude que as questões de segurança demandam e que abrangem as questões sociais, políticas e econômicas. Para ela, é necessário debate mais amplo a respeito das questões de segurança.

Aponta que políticas públicas de controle da região de fronteira, mesmo com sua militarização, são insuficientes, ineficazes e denotam apenas uma tentativa de demonstrar capacidade de controle de território e empoderamento do Estado. Para além disso, coloca que o discurso dos atores estatais, como por exemplo RF e PF, tem demandado apenas, basicamente maiores investimentos em pessoal e equipamento sem fazer propostas de políticas abrangentes. Infere que no Brasil não há um quadro atualizado e completo do crime organizado que permita dar conta de suas manifestações. E que, os atores relevantes no processo de formulação de políticas de fronteiras, tem como foco a persecução de seus próprios objetivos organizacionais, e disputas institucionais.

Ampliando o colocado por Fagundes, a respeito da restrita abrangência das ações de segurança, limitadas a região de fronteira, lembramos aqui, que de acordo com o postulado por Machado (2005) as redes de tráfico formam territorialidades, e que estas podem se estender para além das divisões regionais e internacionais, o que nos leva a perceber que, de fato, as ações de intensiva intervenção do Estado, no âmbito da segurança, deveriam ser ampliadas para alcançar as regiões e os ativos estratégicos, elencados na PND, como proposto neste trabalho.

3. Fatos Recentes

Em palestra realizada no Seminário de Defesa Nacional do IDESF², no último dia 26 de agosto, o Prof Alcides Costa Vaz da UNB, disse que o espaço adjacente do entorno estratégico brasileiro é marcado por grande instabilidade fortemente associada a violência do crime organizado e, que apesar de os principais centros de Estudos Internacionais de Segurança verem de forma secundária (prioridade são as questões Colombianas), o Brasil tem despontado por causa da internacionalização do crime organizado brasileiro, no caso o PCC que está presente (Paraguai, Bolívia, Peru Colômbia, Ístimo Centro-Americano, costa africana e muito possivelmente em alguns países europeus). O que demonstra a tese da capacidade do crime organizado formar redes por meio da transnacionalização e territorialização. No Brasil, percebemos isso, justamente, na apropriação que o crime faz dos recursos naturais brasileiros para perpetração do crime, ou acesso às municipalidades para distribuição, aliciação e violência.

Prof. Alcides informa que, o contexto e dinâmicas culturais econômicas, sociais e políticas podem ser um fomentador de ações mais extremas de violência (terrorismo),

também por parte do crime organizado, como recurso tático, e em sua opinião isso deve ser uma preocupação para o Estado brasileiro.

Argumenta que na nossa região, Segurança e Defesa tem formado um enlace, em intensidades diferentes, de acordo com cada país, num panorama diverso de ameaças. Na sua opinião não deve haver uma alteração do ponto de vista institucional ou operacional no aparato de Segurança ou Defesa, de modo geral, mas pelo fato de as ameaças à segurança serem multidimensionais, as FA estarão expostas às demandas da segurança. Isso porque toda a nossa região, tem potencialidades de gerar fatores de insegurança que podem se expressar no território e no entorno brasileiro. Devido a essa insuficiência no aparato de segurança interna dos países sulamericanos, em geral, tem cabido às FA desempenhar certo papel de enfrentamento ao crime organizado, distúrbios civis devido a instabilidade política e, como por exemplo, no Peru, conflitos devido ao acesso ao controle de recursos naturais.

A respeito da fala de Fagundes, sobre a falta de políticas mais abrangentes, que envolvam as várias dimensões da sociedade, no que diz respeito ao combate ao crime organizado, podemos perceber que tem havido uma certa movimentação no sentido de articular meios para que se possa configurar propostas de políticas mais completas e abrangentes em segurança pública.

Por exemplo, em Seminário promovido pelo GSI da Presidência da República do Brasil³, no mês de julho deste ano, o secretário nacional de políticas sobre drogas do Ministério da Justiça, Luiz Beggiora, informou que no ano de 2019 alguma legislação nesse sentido foi produzida, pelo sistema nacional de políticas sobre drogas, inclusive a Política Nacional Sobre Drogas. O Decreto n. 9761 de 11/04/2019, prevê que o Conselho Nacional de Política sobre Drogas (ações de governança – gestão, pesquisa e formação), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (redução de oferta – investigação regularização e órgãos do MJ), assim como o Ministério da Cidadania (para ações de redução da demanda- cuidado e prevenção), sejam em conjunto os Pilares da Política Nacional sobre Drogas, que trabalharão em conjunto com GSI, Educação, Defesa, Mulher Família e DH, MRE, Saúde e ANVISA e órgãos estaduais. O CONAD (órgão do Superior Permanente Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas) foi reformulado pelo Decreto 9926 de 19/07/2019, e já tem resoluções e portarias aprovadas sobre propaganda e prevenção) Presidido pelo ministro da justiça e com colegiado com representantes ministérios e membros dos estados que tratem do assunto de drogas.

Há projeto já em andamento, por força da lei n. 11343/2006 que prevê a obrigatoriedade da elaboração do Plano Nacional de Políticas Sobre Drogas, que tratará da dimensão estratégica (problemas sociais, eixos de atuação, objetivos e metas) dimensão tática (iniciativas, compromissos e dimensão operacional). Prevê ações de combate à corrupção, lavagem de dinheiro, ao crime organizado, e a gestão de ativos criminais vinculados ao narcotráfico. Reitera que desde 2019, a PF e Polícias estaduais têm trabalhado com enfoque de descapitalização do narcotráfico para enfraquecimento do mesmo, em complementação a prisão e apreensão de drogas e descaminhos.

A alteração legislativa ocorrida no ano 2019 (leis 13840 e 13886) e a mudança de foco, proporcionou em 2019 mesmo, que a FUNAD (Fundo Nacional Antidrogas), recolhesse por meio de leilões, a quantia de R\$ 91.736.649,00 com bens do crime organizado, e em 2020 até julho, já havia sido alcançado o valor de R\$93.633.963,00. O que denota, ao nosso ver, uma boa estratégia para início do desmantelamento das redes criminais. Foi mencionado que a SENAD tenta implantar um ciclo virtuoso, que após a apreensão, os ativos criminais geram recursos por meio de leilão dos bens, para fomento, modernização, capacitação e fortalecimento dos órgãos de segurança pública. Como exemplo, mencionam a implantação, no âmbito da PRF, um Centro de cães e também veículos especializados. Houve investimento em comunicação de rádio troncalizado e interoperável na fronteira estratégica Brasil com Paraguai (Projeto VIGIA) SEOPI e EB; construção de laboratório de perícias na PF, aquisições veículos para polícias estaduais, Projeto minerva por meio de perícia criminal, devido ao surgimento de novas drogas) – equipamentos para inteligência e investigação policial, investimento em Operações Integradas, dentre outros.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública reporta, que como resultados desta mudança, no primeiro semestre de 2020, o Brasil apreendeu mais de mil toneladas de drogas, um número relevante em comparação às apreensões mencionadas pela UNODC no ano de 2019 que foram 5 mil no mundo todo. Estão iniciando um processo de seleção para um centro de pesquisa e estatística para formalizar os dados.

Como observamos acima, desde o ano de 2019, tem havido iniciativas que fomentam as atividades de segurança pública, que consequentemente geram resultados práticos como visto. Concordamos com Fagundes (2019) quanto ao fato de que políticas públicas, mesmo com mobilização militar precisam ser ampliadas, pois serão ineficazes, se não abrangerem as diversas dimensões da sociedade como a área econômica e educacional. E que os “controles atuais das fronteiras são insuficientes para enfrentar os perigos associados às fronteiras” (2019, p.89) pois proteção da fronteira por si só não diminuirá a violência nem protegerá a população e os ativos de país algum.

A respeito da assertiva de Fagundes (2019, p. 89) de que atores estatais em seus discursos, propõem basicamente, a demanda de recursos financeiros, para treinamento de pessoal e compra de equipamentos, entendemos que para que consiga ter um “quadro atualizado e completo do crime organizado que permita dar conta, no nível estratégico, das expressões fenomenológicas de suas diferentes modalidades e manifestações”(2019, p.91), como a autora assinala, é necessário minimamente, para iniciar uma atividade de inteligência e busca de informações, quantidades diversas de equipamentos, treinamento, capacitação e pessoal técnico para estas atividades. O que já seria suficiente para justificar plausivelmente, a demanda feita pelos atores estatais.

Em pesquisa realizada anteriormente⁴, sobre as redes do narcotráfico e as ações interagências na região amazônica, observamos que o número de apreensões e desarticulação de redes criminosas tem acontecido, mas, devido às grandes extensões territoriais, o aspecto físico de floresta latifoliada de mata fechada da Floresta Amazônica, o número restrito de agentes, e a habilidade que os narcotraficantes possuem para articular suas redes e logística, a ação de combate e prevenção ao crime,

não tem dado conta de impedir que a droga chegue e seja despachada por terra para o sul do estado, por rio para outros entrepostos como Marajó, Barcarena, e Belém.

Observamos a tendência de que, à medida que o Estado se organiza, ocupa os vazios territoriais, investe em inteligência, no aumento do contingente de seus agentes de segurança pública, e na capacitações para aquelas áreas específicas, como por exemplo, a capacitação em Operações Fluviais (no rio Amazonas) - mais difícil fica o trânsito para o crime organizado.

Notamos que as atividades que são feitas em cooperação entre as diversas agências, sejam em áreas secas ou molhadas, são as mais complexas e as que sugerem ter melhores resultados no que diz respeito a desarticulações de redes de narcotraficantes, prisões e apreensões de toneladas de drogas.

Um quadro atualizado e completo do crime organizado que permita dar conta de suas manifestações numa região, como por exemplo a amazônica, como visto acima, não existirá sem pessoal e equipamentos para atividades de inteligência e segurança pública. Muito menos, programas no âmbito educativo ou social, se não houver treinamento, equipamento, recursos financeiros e pessoal, tendo em vista o tamanho continental da região.

4. Considerações finais

O narcotráfico tem conseguido desde os anos 1980 se articular em redes, com alto grau de complexidade, que atravessam os estados nacionais e abarcam territorialidades para além das fronteiras, atravessam os limites geográficos e se utilizam de recursos e locais estratégicos do Estado (como o rio Amazonas e entorno) para perpetrar e viabilizar a atividade criminosa.

O Estado brasileiro tem estado presente nas regiões mais complexas, desde fronteiras até grandes centros tentando coibir a ação criminosa, mas sem muito sucesso por causa da falta de um planejamento estratégico que funcione para dirimir essa questão, que demanda pessoal, estrutura e financiamentos necessários. A segurança pública passa por uma crise complexa devido a falta de recursos, falta de comprometimento dos governantes com as corporações e sociedade além de ataque a legitimação da classe.

Tem havido várias iniciativas de tentativa de articulação entre segurança e defesa. E conforme observamos a maioria tem surtido efeitos positivos. Há um entendimento pela PND de preservação e defesa dos recursos estratégicos do país assim como das fronteiras e por meio de legislações para o combate e desarticulação das redes criminais, desde as fronteiras aos grandes centros, em atividades interagência e em cooperação, para combate ao narcotráfico, com países limítrofes. Portanto, conforme Vaz (2020), Segurança e Defesa estão vinculadas, por causa da deficiência do aparato nacional de segurança, principalmente, os que deveriam tratar ameaças de cunho transnacional.

Acreditamos que devido a fragilidade e exposição ao narcotráfico, a que a região amazônica e os recursos estratégicos brasileiros (como o rio Amazonas), localizados

naquela região, sofrem, notadamente sinalizam que é urgente que o Estado brasileiro despenda mais atenção e recursos.

Seja por meio das FA, seja por meio das agências de segurança, seja por meio das ações de interagência, as ações para manutenção da soberania de forma efetiva, perpassa inclusive gerir as questões do combate a criminalidade transnacional e do narcotráfico que atinge em cheio a população, seja com o entorpecente em si, seja com a violência, gerada por ele.

NOTAS:

1. Anotações feitas em aula de Estudos de Segurança e Defesa – Curso de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Ciências Militares do Instituto Meira Mattos - ECEME
2. Anotações feitas a partir do Simpósio Defesa Nacional – Fronteiras e Migrações - Palestra: Desafios de Segurança e Defesa nas Fronteiras Brasileiras e Entorno Estratégico Brasileiro – Prof. Alcides Costa Vaz – IREL/GEPSI/UNB – 26/08/2020
3. Anotações feitas a partido do Seminário sobre Drogas nos Aeroportos – GSI – Presidência da República – Palestra: Aspectos sobre a Política Nacional sobre Drogas – Dr. Luiz Roberto Beggora – Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas – 26/07/2020
4. Informações retiradas de apresentação de trabalho feita por esta pesquisadora, no FOMERCO - UniLA – Paraná – 25-27/09/2019 - Tema: Mapeamento das rotas do tráfico internacional na região amazônica tendo em vista a logística ilícita e as ações de fiscalização em áreas marítima.

5.Referências Bibliográficas

Buzan, Barry; Hansen, L. A evolução dos estudos de segurança internacional. São Paulo: UNESP. 2012.

Couto, A. C. Territórios-rede e territórios-zona do narcotráfico na metrópole de Belém - GeoTextos, vol. 14, n. 1, pp. 61-82, julho 2018. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view>

Fagundes, Flavia. Políticas de Segurança e Defesa nas Fronteiras Internacionais do Brasil. Boa Vista: Editora UFRR. 2019.

Katzenstein, Peter et all. The Culture of National Security. NY: Columbia University Press. 1996.

Machado, L. O. - Ambiguidade entre o legal e o ilegal: Redes de tráfico de drogas ilícitas e território. 2005. Disponível em: https://www.academia.edu/29983331/2009_AMBIGUIDADE_ENTRE_O_LEGAL_E_O_ILEGAL_REDES_DE_TRAFICO_DE_DROGAS_ILICITAS_E_TERRITRIO

Política Nacional de Defesa – Estratégia Nacional de Defesa – Ministério da Defesa – Brasil. 2020.

Steimen, R. - Tendências atuais de abordagem do narcotráfico – Koinonia – Actaliança – 2006. Disponível em: www.koinonia.org.br/bdv/detalhes.asp?cod_artigo=46&cod_boletim=3-

EL NUEVO ACUERDO ENTRE EL FMI Y ARGENTINA. LO QUE EL FMI APRENDIÓ

The New Agreement between Argentina and the IMF. What the IMF has learn

German Ricci

Resumen

Este artículo analiza el nuevo acuerdo entre el FMI y Argentina firmado en el año 2018. Considerando la experiencia previa con el Fondo, contesto qué hay de nuevo en este periodo de endeudamiento. Desde la perspectiva neogramsciana, argumento que el FMI ha aplicado la estrategia de transformismo al incorporar un novedoso “pilar social” destinado a los pobres y las mujeres. Sostengo que la consideración de la pobreza fue un intento del Fondo por auto legitimar su regreso y desarticular el posible avance contrahegemónico, ya que buscó incorporar a aquellos que obstaculizaron la implementación de la agenda neoliberal hacia fines de los 90. A su vez, demuestro que la perspectiva de género carece de contenido y condicionalidades, por lo que opera como una estrategia discursiva para legitimar el acuerdo al tomar un tema relevante en la agenda local. En cualquier caso, el pilar social no ha sido suficiente para consolidar una nueva hegemonía neoliberal.

Key words: ARGENTINA FMI TRANSFORMISMO NEOLIBERALISMO NEO-GRAMSCI

1. Introducción

Este artículo se centra en el acuerdo Stand-by firmado entre Argentina y el FMI en el 2018 por \$57.000 millones, el préstamo más grande otorgado por el Fondo en su historia. El periodo de estudio se extiende desde la solicitud del préstamo por parte de Argentina en junio del 2018 hasta las elecciones presidenciales en octubre del año 2019. Para analizar esta nueva intervención del Fondo se revisan los periodos previos de endeudamiento entre la Argentina y el FMI y se tiene en cuenta el contexto económico y político local en el que se inscribe el nuevo acuerdo.

La solicitud de un nuevo préstamo fue controversial ya que Argentina había previamente trabajado con el FMI desde 1958 y los resultados de todos los programas de ajuste propuestos por el Fondo incrementaron el desempleo, la pobreza y la inequidad (Brenta, 2011b). De hecho, el último acuerdo finalizó tras la suspensión del programa en el 2001, que consecuentemente derivó en una crisis económica, política y social sin precedentes (Nemiña, 2011).

Pocos meses después del colapso económico, la Oficina de Evaluación Independiente (IOE) del FMI analizó las causas de la experiencia fallida con la argentina y el rol del Fondo. Por un lado, la IOE reconoció que su reputación se había visto dañada por los resultados económicos. Por el otro, a modo de

¹ Licenciado en Sociología. Magister en Políticas Públicas en la Universidad de Sydney, Australia. Gric2275@uni.sydney.edu.au

“autocrítica”, la IOE enumeró una serie de lecciones aprendidas que incluían la necesidad de supervisar firmemente las metas acordadas y evitar programas económicos heterodoxos (I.O.E, 2004). Sin embargo, evidenciaré que varios viejos “errores” vuelven a repetirse durante el proceso de implementación del nuevo acuerdo. En este sentido, esta investigación busca contestar ¿Qué hay de nuevo en el FMI? ¿Qué es lo que verdaderamente aprendió tras la fallida experiencia del 2001?

Como se demostrará en las próximas secciones, uno de los elementos distintivos del nuevo acuerdo es la consideración sobre “los vulnerables”, algo que había sido ignorado en las experiencias previas. Si bien el acuerdo es un plan tradicional de ajuste basado en los pilares fiscal, monetario y bancario, destinados a corregir los desbalances macroeconómicos, el acuerdo introdujo un novedoso cuarto pilar (desde ahora en adelante “pilar social”) que aborda a los sectores vulnerables, integrados por los pobres y las mujeres. Frente a esto, me pregunto ¿Cuál es el alcance material e ideológico del “pilar social” en el acuerdo?

Desde una perspectiva neo-gramsciana que contempla las asimetrías de poder entre los Estados dentro del sistema internacional y el rol de las instituciones financiera internacionales (Cox, 2016), este artículo evidencia que la inclusión del pilar social no fue suficiente para reducir la desigualdad ni la pobreza. En todo caso, el pilar social sirvió para legitimar ideas neoliberales al incorporar una lógica de contención pos exclusión de modo tal de garantizar el consenso alrededor de la agenda pro mercado. Argumento que el FMI y el gobierno local han aplicado una estrategia de “transformismo” al incluir en el acuerdo potenciales ideas y grupos subalternos con el objetivo de dismantelar la resistencia social, tal como se hizo presente en el 2001. A través del pilar social, el FMI buscó establecer una alianza con los sectores perjudicados durante las experiencias previas y de esa forma, desarticular posibles reacciones contrahegemónicas. Se demostrará que el modo en el que los vulnerables son alcanzados en el nuevo acuerdo revela que el FMI aprendió que la pobreza no es algo a combatir o ignorar, sino algo que contener.

Por último, se sostiene que, si bien el pilar social buscó incorporar sectores potencialmente dañados por la agenda neoliberal, su alcance económico fue limitado. Además, la propuesta del pilar social no implicó nuevos programas de asistencia social, sino que se basó en la extensión de las políticas asistenciales vigentes del gobierno argentino. En este sentido, la alianza fue precaria y esto amenazó el consentimiento alrededor del nuevo programa de ajuste. Con respecto a la perspectiva de género que propone, demostraré que este tema ha sido incluido solo discursivamente como una estrategia para legitimar el acuerdo ya que no se han definido recursos, programas u objetivos específicos para promover la igualdad de género. La legitimación discursiva del FMI sobre ciertos tópicos de interés local es una estrategia repetida por el Organismo en varias oportunidades a nivel global durante las últimas décadas.

En la próxima sección de este artículo discutiré la literatura política económica internacional en relación al FMI con el objetivo de definir cuál es perspectiva

teórica más adecuada para analizar el nuevo acuerdo. Posteriormente, se analizan las intervenciones previas del FMI en Argentina para conocer bajo qué antecedentes se establece el nuevo acuerdo firmado en el 2018. La cuarta sección de este trabajo analiza el camino hacia el nuevo acuerdo a partir del uso de fuentes secundarias con el objetivo de comprender en qué contexto económico y político surge este nuevo préstamo, después de un largo periodo de ausencia del FMI. Posteriormente, analizo el contenido del nuevo acuerdo firmado en el 2018 y su proceso de implementación, hasta los resultados electorales de agosto del 2019, utilizando principalmente fuentes primarias (los documentos oficiales firmados por Argentina y el FMI y las primeras 4 revisiones del acuerdo) para detectar y analizar los aspectos novedosos durante esta nueva intervención, y diferenciarlo de las experiencias pasadas. En esta sección, también reviso información estadística relacionada con inequidad, pobreza y desempleo provista por el INDEC y la Encuesta Permanente de Hogares para evaluar la efectividad a corto plazo del mencionado pilar social durante el proceso de implementación.

Por último, frente a los resultados obtenidos y a la respuesta de los grupos subalternos, analizo la capacidad del pilar social para contener a los grupos contrahegemónicos. Concluyo que los recientes resultados socioeconómicos han contribuido una vez más a la creciente controversia sobre la influencia del FMI en la política económica argentina. La inclusión del pilar no ha sido suficiente para detener el incremento de la pobreza, el desempleo y la desigualdad y algunos de los sectores destinados a ser contenido han reaccionado. Si bien los resultados son prematuros, se confirma la tendencia histórica del FMI a nivel mundial a incrementar la inequidad (Lang, 2016). En este sentido, sostengo que la función del pilar social, bajo la técnica del transformismo, ha sido la de intentar legitimar la agenda promercado al contener a los mismos que excluye. Finalmente, argumento que el nuevo acuerdo en Argentina ha generado un creciente descontento social, que puso en crisis la restauración del proyecto hegemónico neoliberal.

2. Teorizando la influencia y poder del FMI.

El análisis del comportamiento del FMI puede realizarse desde distintas perspectivas teóricas. Una de las principales corrientes de pensamiento está compuesta por los “Institucionalistas Neoliberales” que argumentan que, en el contexto de la globalización, las organizaciones internacionales están basadas en acuerdos de cooperación mutua (Keohane, 1984). Así, las instituciones globales vendrían a resolver problemas de coordinación y ayudar a los Estados en temas internacionales y domésticos. Esta perspectiva argumenta que las instituciones globales tienen un rol modesto en comparación con los Estados (Checkel, 1998: p329).

Sin embargo, esta perspectiva es problemática en dos sentidos. Por un lado, no considera las preferencias político-económicas de los organismos internacionales. En América Latina, los programas del Fondo promovieron políticas económicas propias del neoliberalismo, asociadas al Consenso de Washington que implicaron

el retiro del Estado, un plan de privatizaciones masivas, la desregulación de los mercados, y la liberalización del sistema financiero y comercial (Girón, 2010a). Por otra parte, los institucionalistas neoliberales no reconocen los mecanismos de poder con los que cuentan los organismos internacionales para privilegiar ciertos programas económicos por sobre otros. El Fondo puede suspender un acuerdo o enviar señales negativas a los mercados internacionales de capital, lo que inevitablemente puede funcionar como un mecanismo para presionar a los Estados para que adopten determinadas políticas económicas (Doyle, 2012: p576). Esto se ve agravado por la situación de crisis que atraviesan los países que deciden recurrir al FMI, que menoscaba su margen de negociación (Ellison, 2017).

Por otro lado, existen otras perspectivas efectivamente consideran las asimetrías de poder y el carácter ideológico de los organismos internacionales. Esta corriente está representada por los neorrealistas, que argumentan que las organizaciones internacionales están embebidas en jerarquías globales, y que son espejo de la distribución asimétrica de poder político y económico entre Estados (Riggiozi, 2005; p63). Este sería el caso del FMI, cuya composición interna es suficiente para entender la capacidad de influencia que cada país miembro tiene: La distribución de poder responde al tamaño de la contribución económica de cada Estado, que, a su vez, está vinculado al tamaño de su propia economía (Pop-eleches, 2008). Actualmente, Estados Unidos es el mayor contribuyente y la sola abstención de su voto es suficiente para cancelar cualquier iniciativa que involucre el consenso de una mayoría calificada (Blanchard et al, 2010).

La visión unilateral de poder de la perspectiva neorrealista presenta ciertas limitaciones ya que omite la capacidad de resistencia (o complicidad) de los agentes locales y desconoce completamente la autonomía de las organizaciones internacionales. Para el caso del FMI esto es problemático en dos sentidos: Por un lado, a diferencia de otras organizaciones internacionales que dependen exclusivamente del capital aportado por los Estados, el Fondo, como entidad financiera, tiene la capacidad de generar sus propios ingresos por lo que alcanza un grado de autonomía mayor que otras organizaciones (Nelson, 2017). Por otro lado, si bien la asimétrica distribución estructural del FMI tendería a promover la defensa de ciertos intereses por sobre otros (los de aquellos Estados que tienen más poder de decisión), también se debe considerar que, en cada intervención, el FMI pone su propia legitimidad en juego. De hecho, varios autores han señalado que, a principios del siglo XX, el FMI experimentó una crisis de legitimidad en la región latinoamericana y este redujo drásticamente su participación en la economía regional (Jiménez y Lorenzo, 2010; Martone 2004). En este sentido, no se debe desconocer la historia previa que tienen los Estados con el Fondo. Al entender que el neoliberalismo es una doctrina que se redefine y actualiza las ideas básicas del liberalismo a los tiempos actuales, un cuerpo teórico de premisas orientadas a la aplicación práctica (Manzo & Salva, 2012), es de esperar que la experiencia previa que cada Estado mantuvo con el Fondo motorice ciertas transformaciones en las nuevas intervenciones.

La perspectiva Neo-Gramsciana aparece como una alternativa que subsana los aspectos problemáticos de la perspectiva neorrealista. En relación a la visión unilateral del poder, la perspectiva neogramsciana se interesa en cómo el poder opera en el sistema internacional, no solo a través de coerción, sino también de consenso (Cox, 2016). Esto permite reconocer a los agentes locales e implica que distintos actores pueden desarrollar alianzas para construir un nuevo bloque ideológico dominante. La hegemonía sería el resultado de la combinación eficaz entre dominación intelectual y liderazgo moral. En este sentido, el FMI trabajaría para reforzar el consenso alrededor de las ideas neoliberales (Bøås, & McNeill, 2004).

Por otro lado, desde esta perspectiva es posible interpretar las transformaciones de los organismos internacionales a partir de las experiencias previas. La crisis de legitimidad que experimentó el Fondo en Argentina en particular y en América Latina en general puede interpretarse como un daño al liderazgo intelectual y moral del FMI y su agenda neoliberal tradicional. En este sentido, el análisis del nuevo acuerdo debe comprender la construcción de un nuevo consenso y esto puede implicar la inclusión de nuevos aspectos ideológicos en su agenda. Esta estrategia es conocida como “Transformismo” que es definida como un método gradual pero continuo de absorción de grupos aliados e incluso grupos antagónicos para lograr una nueva hegemonía (Mueller, 2011: 397).

De todas formas, el “transformismo” no especifica hasta qué punto los nuevos incluidos en el nuevo consenso se beneficiarán. La inclusión puede ser de naturaleza meramente discursiva sin consecuencias prácticas de magnitud, como lo advierte Musacchio (2020) bajo el concepto de “aggiornamenti periódicos”. Esto respondería a “hipocresía organizada” que consiste en enunciar aparentes cambios destinados a legitimar los acuerdos (Kentikelenis et al, 2016). Tal podría ser el caso de la incorporación de la Red de Seguridad Social (RSS) en 1993 por parte del FMI, para mitigar los efectos adversos de las reformas económicas y otorgar viabilidad política a la agenda neoliberal o el “piso de gasto social” impulsado a partir del 2012 (Nemiña & Echandi, 2020). Incluso, recientemente, el FMI ha demostrado una “preocupación” creciente por los temas que aparecen en el tercer mundo, y que le ha servido para introducirse junto con las elites locales. Tal es el caso de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (Mueller, 2011), los programas de “Buen Gobierno” para luchar contra la corrupción o las preocupaciones del FMI sobre el cambio climático (Taylor, 2004).

Para que estos temas no sean solo una mera declaración de intención, deberían estar acompañados de condicionalidades durante los programas; es decir, de una serie de reglas que aseguren el cumplimiento de los objetivos propuestos. Por lo tanto, los cambios en el discurso del FMI advierten a mi investigación sobre las estrategias de legitimación del Fondo y la necesidad de evaluar el alcance práctico de aquello que sea introducido discursivamente como novedoso.

Antecedentes de la relación entre Argentina y el FMI.

La relación entre Argentina y el FMI ha sido cambiante e intensa. Fue el último país latinoamericano en adherirse al Acuerdo de Bretton Woods y establecer

relaciones formales con el Fondo en 1956. En 1944, Argentina había sido excluida de formar parte del mencionado Acuerdo, ya que se cuestionaba la falta de alineamiento político con Estados Unidos y su neutralidad en la Segunda Guerra mundial (Kedar, 2012). Sin embargo, 12 años después, se formalizaron las relaciones durante el gobierno de la Revolución Libertadora, liderada por el Presidente de Facto, Aramburu. Para poder incorporarse, Argentina primero debió reformar su economía (lo que incluyó cambiar el régimen del comercio exterior y el régimen de pagos internacionales, independizar al Banco Central y adoptar un sistema multilateral) y a su vez, modificar sus relaciones económicas internacionales (Giavedoni, 2018).

Tan solo dos años después de ingresar a los Acuerdos de Bretton Woods, Argentina firmó su primer programa para estabilizar su economía en 1958 y desde entonces trabajó bajo la supervisión del Fondo durante 38 años casi ininterrumpidos. Desde ese año hasta el 2004, Argentina firmó veintiún acuerdos. Del total de todos ellos, Argentina incumplió “seriamente” en 6 de ellos (Brenta, 2011a; p.33). Si bien el FMI es una organización prestamista, en Argentina históricamente funcionó como un catalizador de fondos privados ya que sus préstamos solo representaron entre el 4% y el 5% de la deuda pública externa. El sello de la organización ha facilitado el acceso a los mercados globales.

Desde los 70s, el FMI ha promovido en Argentina programas neoliberales bajo la premisa de “ajustes estructurales” que cuestionaron el tamaño y las funciones del Estado (Manzo y Salva, 2012). Varios investigadores han sido críticos de los efectos del Fondo ya que estos programas no solo no han podido corregir la balanza de pagos a corto y mediano plazo, sino que además han afectado negativamente el crecimiento económico, el empleo y la desigualdad a largo plazo (Brenta, 2011b).

2.1 El último periodo de endeudamiento entre Argentina y el FMI.

Previo al acuerdo sancionado en junio del 2018, Argentina experimentó un ciclo de endeudamiento con el Fondo que se extendió desde finales de 1989 hasta el año 2006. Si bien, como se señaló más arriba, el Fondo trabajó con Argentina casi ininterrumpidamente, las elecciones nacionales de 1989 implicaron el cambio de signo político gobernante, dando origen al Menemismo, lo que produjo un nuevo tipo de vinculación hasta finales de los 90. En su investigación, Nelson evidencia que la afinidad ideológica neoliberal entre el staff y los funcionarios argentinos ha sido el elemento clave para alcanzar préstamos más generosos y condicionalidades menos exigentes y supervisiones laxas (2017; pp. 118-165). La coincidencia en un programa económico neoliberal entre el staff del Fondo y los funcionarios locales durante los 90 le permitió al gobierno argentino una supervisión laxa y flexible durante el acuerdo que se diferenció del periodo previo de endeudamiento donde el Fondo se había mostrado inflexible en algunas oportunidades durante el alfonsinismo. A partir del Menemismo, el FMI y Argentina firmaron cuatro acuerdos Stand-by en 1989, 1991, 1996 y 2000, dos facilidades extendidas en 1992 y 1998, y una

complementación de reservas en el 2001 (Brenta, 2011a). Al igual que para el resto de América Latina, los acuerdos promovieron ideas asociadas al Consenso de Washington promovidas por Estados Unidos, que implicaron el retiro del Estado, un plan de privatizaciones masivas, la desregulación de los mercados, y la liberalización del sistema financiero y comercial. Después de una década de reformas, Argentina logró tener uno de los sistemas públicos más chicos del mundo (Manzo & Salva, 2012).

En relación a la política internacional, Argentina se había alineado a la Casa Blanca. La estrecha relación era tal que el Canciller argentino de la época caracterizó de “relaciones carnales” al vínculo que los unía con Estados Unidos (Lorenzini y Doval, 2019; p.444). La afinidad político-económica con el Estado miembro del Fondo más poderoso también le permitió a la Argentina aumentar su margen de negociación con el Fondo. Si bien Argentina no cumplió con varias de las condicionalidades planteadas en el acuerdo, el mismo siguió vigente durante la década, al recibir waivers (Nemiña, 2011; Nelson, 2017).

El programa de ajuste de los 90 estaba principalmente basado en el plan de “Convertibilidad” que era una política económica que consistía en fijar el tipo de cambio entre el peso argentino y el dólar americano. Esta estrategia fue eficaz en el corto plazo ya que permitió corregir el proceso inflacionario desatado a fines de la década del 80, pero con el correr de los años, el peso argentino quedó sobrevaluado y esto promovió las importaciones a expensas de las exportaciones, lo que provocó un creciente déficit fiscal y comercial. En este escenario, la contracción de deuda pasó a ser la principal fuente de divisas para financiar los desbalances económicos (Manzo & Salva, 2012). De este modo, el programa desencadenó en la promoción de la especulación financiera, y gradualmente consolidó un periodo de desindustrialización que a su vez produjo un incremento en la desigualdad económica, el desempleo y la pobreza (Nemiña, 2011).

Además de la progresiva exclusión social, el programa también enfrentó dificultades financieras después de los cambios en el mercado internacional. La crisis del Tequila en 1994, seguida de la Crisis del Este asiático y la crisis rusa en 1997, y la crisis brasileña en 1998 obstaculizaron el acceso al crédito internacional. En este contexto, el FMI presionó al Gobierno Argentino para que encare reformas con el objetivo de minimizar el gasto del Estado. El Fondo propuso reducir los gastos sociales al incrementar la edad jubilatoria a las mujeres, reducir el salario de los jubilados y una reforma laboral. Si bien el Gobierno intentó seguir las instrucciones, no pudo canalizar el descontento social que se manifestaba a través de las movilizaciones sociales en las calles. Durante la década, emergieron nuevos actores como los Movimiento de los desempleados, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y los piqueteros que obstaculizaron la implementación de las medidas recetadas por el Fondo (Dinerstein, 2004).

Al mismo tiempo, la Justicia declaró inconstitucional algunos de los decretos promovidos por el FMI para la recaudación del gobierno, como la mencionada reforma jubilatoria (Natanson, 2019). Si bien en algunos casos el gobierno fue capaz de reducir el gasto social, tal como lo demandaba el FMI, estos logros

fueron parcialmente socavados por la recesión económica que afectó la recaudación impositiva e incrementó el déficit fiscal (Manzo & Salva, 2012).

Hacia finales de la década de los 90, la profundización de la crisis económica empezó a mermar la relación entre el FMI y Argentina. Por un lado, el Fondo no tenía el mismo grado de confianza con las políticas económicas de la alianza radical liderada por el presidente de la Rúa (1999-2001) que con el menemismo (1989-1999) (Nelson, 2017). A su vez, la derrota del oficialismo en las elecciones legislativas del 2001, redujo el poder del gobierno a nivel local, lo que dificultaba aún más la implementación de las recetas del Fondo. Por otro lado, la asunción de Bush en Estados Unidos, también afectó la relación argentina-FMI ya que implicó un cambio en la posición internacional del Fondo, que adoptó una perspectiva conservadora con respecto al crédito destinado a países en desarrollo (Nemiña, 2011). Desde entonces, el Fondo adoptó una postura rigurosa para el cumplimiento de los objetivos acordados con Argentina, y presionó al país sudamericano para que profundice el ajuste fiscal.

Durante de la profundización de la crisis económica, el gobierno argentino tomó algunas medidas económicas heterodoxas para aliviar la creciente conflictividad social a nivel nacional e incrementar la recolección fiscal sin consultar primero al Fondo. El por entonces Ministro de Economía Cavallo, impulsó un impuesto en las transacciones financieras, compensaciones comerciales para exportadores e importadores (que era una especie de devaluación encubierta), controles monetarios para los Bancos y para las transacciones de cambio, y restricciones para transferencias económicas para el exterior y viajes. Estas medidas fueron rechazadas por el FMI. Para evitar la fuga de capitales, posteriormente Cavallo implementó el “corralito”, que era una política monetaria que restringía el retiro de depósitos para evitar desfinanciar al sistema bancario. Frente a esta medida, el Fondo retiró totalmente el apoyo a la Argentina (Nemiña, 2011). En esta ocasión, el FMI fue estricto en el monitoreo de los objetivos fiscales y suspendió la quinta revisión del acuerdo, cancelando el desembolso programado de \$1.3 billones.

La suspensión del crédito en diciembre del 2001 desencadenó en la renuncia del Ministro de Economía, seguido del presidente de la Nación y la posterior declaración de “Default” para el pago de la deuda externa. En los meses subsiguientes, la moneda nacional fue devaluada un 300% lo que significaba el fin del Plan de Convertibilidad, y los indicadores sociales empeoraron; el desempleo y la pobreza alcanzaron su pico histórico (19.7% and 49.7% respectivamente). Además, las manifestaciones sociales como consecuencia de la crisis desencadenaron en la muerte de 39 personas.

En el contexto de la crisis económica, el sistema político fue cuestionado en su totalidad; La deuda argentina, que se había tornado impagable, junto con el descontento social, redujeron el margen de maniobra del poder ejecutivo y esto causó una crisis institucional sin precedentes en la que Argentina llegó a tener 5 presidentes en 12 días. Las insurrecciones sociales evidenciaron un proceso de crisis política de representación conocido como “Los Huérfanos de la Política” (Torre, 2005). El descrédito del sistema político por parte de la ciudadanía había comenzado a gestarse varios meses antes del estallido social de diciembre del

2001. Esto pudo evidenciarse claramente durante las elecciones legislativas de octubre de ese año, cuando los votos positivos alcanzaron tan solo el 76%, muy por debajo de los porcentajes habituales durante las elecciones ya que desde 1983 al 2019, tanto las elecciones presidenciales como las legislativas han tenido entre un 93% y un 99% de positividad (Ministerio del Interior, 2019).

2.2 Crisis de legitimidad y reforma.

FMI: Crisis de legitimidad y reforma.

Posterior al colapso económico del 2001, la Oficina de Evaluación Independiente (IOE) del FMI emitió un comunicado oficial en el que señaló el daño a la reputación del Fondo tras la experiencia argentina y enunció las lecciones aprendidas tras su fallida intervención. Reconoció, entre otras, que el FMI debería haber ejercido una supervisión firme durante el proceso de implementación del acuerdo con el gobierno argentino y no debería haber permitido la implementación de políticas económicas heterodoxas, refiriéndose a las medidas y controles destinados a regular la economía, propias del periodo de agravamiento de la crisis económica argentina, a fines del 2001. Además, cuestionó la política económica de la convertibilidad (I.O.E, 2004).

Desde entonces, Argentina no volvió a solicitar créditos al FMI hasta el 2018. Este alejamiento también se dio en el resto de los Estados latinoamericanos. Algunos autores han señalado que, tras los fallidos acuerdos en la región, el FMI experimentó una crisis de legitimidad, evidenciado en que la región representó menos del 5% del total de préstamos otorgados después del 2001, lejos del 35% que había alcanzado en el período 1984-2000 (Jiménez y Lorenzo, 2010; Martone, 2004). De hecho, durante este periodo surgieron varias iniciativas financieras regionales como el Nuevo Banco de Desarrollo, el Banco del Alba, y el Banco del Sur, destinadas a reemplazar el modelo financiero del Fondo (Nemiña & Larralde, 2020). Incluso, hay quienes sostienen que el Organismo estuvo cerca de la quiebra (Kentikelenis et al, 2016). Sin embargo, la crisis financiera global le otorgó al Fondo una nueva oportunidad para relegitimarse ya que el G-20 lo dotó de recursos económicos para cooperar en la crisis global. A su vez, el FMI fue reformado al modificar el peso relativo de algunas naciones en el directorio, flexibilizar los requisitos para acceder a algunos créditos y ampliar las líneas de crédito. Al tradicional Stand By agreement (SBA), se sumó la línea de crédito flexible (FCL) y la línea de precaución y liquidez (PLL) (Sánchez Pastor & Serra Stecher, 2015).

Hasta el momento, no hay consenso académico generalizado sobre el impacto de las reformas en el Fondo, aunque la mayoría de las investigaciones tienden a ver una continuidad del Organismo en la preferencia por programas de ajuste fiscal. Lesage et al (2013) sostienen que las reformas no fueron suficientes para disminuir la posición privilegiada de los Estados Unidos, su liderazgo y su poder de veto. Girón (2010b) argumenta que las reformas vuelven a colocar a la entidad como prestamista de última instancia para los países emergentes. El incremento de sus recursos financieros le permiten promover políticas fiscales keynesianas,

distintas a lo que fueron los programas de ajuste de los 90, lo que le permitirá recuperar la influencia sobre los países emergentes.

Esta visión es contrapuesta por varios autores, entre ellos Nelson (2017), quien sostiene que hasta el momento no hay evidencia suficiente que contradiga que el FMI privilegia y promueve políticas de corte neoliberal. Lo mismo sucede con Musacchio (2020) quien argumenta que actualmente, el FMI promueve el “neoliberalismo periférico financiarizado”. Según este autor, la nueva reforma del Fondo responde a los *aggiornamenti* periódicos” que tienden a realizar los organismos internacionales para legitimarse, pero que no alteran su lógica tradicional de funcionamiento.

En el mismo sentido, Kentikelenis et al (2016) sostienen que la reforma implicó una estrategia del Fondo para diferenciarse de aquel que proponía los ajustes estructurales. Si bien los programas presentaron ciertas novedades, los autores sostienen que se trata de una “hipocrecía orgnaizada” ya que solo sirvieron para legitimar un cambio que no fue tal. Comprueban la continuidad del tradicional funcionamiento del FMI al observar que el número de condiciones estructurales de los programas se mantenido e incluso ha aumentado en los últimos años, algo que el FMI había negado (p. 556). A si mismo sucedió con la inclusión del gasto social. Desde 2012, alrededor del 70% de todos los programas incluyeron condiciones ligadas al "Piso de gasto social", que especifican los gastos mínimos en salud, educación y otras políticas sociales (Kentikelenis et al, 2016: p. 561). Sin embargo, la implementación de estos programas careció de falta de metas y casi siempre el piso de gasto social se presentó como condición no vinculante. Cuando los gobiernos optaron por no cumplir con estas condiciones, el FMI continuó brindando apoyo financiero ya que el foco del Fondo se ha mantenido en el ajuste fiscal.

3. El camino hacia el Nuevo Acuerdo con Argentina en el 2018.

Después del colapso económico del 2001 tras la suspensión del acuerdo, Argentina canceló la deuda con el Fondo pagando por adelantado USD \$9.800 millones en el año 2006 (Setser & Gelper, 2006). Desde entonces, el Organismo no tuvo influencia en la política económica nacional. Es más, durante el periodo que va del 2003 hasta el 2015, Argentina fue gobernada por una coalición política de centro-izquierda conocida como “el Kirchnerismo” que mantuvo una relación distante y discursivamente conflictiva con el FMI, introduciéndolo como un adversario político, cuyas recetas neoliberales habían destruido la patria (Cotarelo,2008). El gobierno nacional invirtió la lógica argumentativa desplegada por el Fondo, y el mercado dejó de ser el vértice que garantizaba el ordenamiento social como lo había sido hasta el 2001. El nuevo ordenador pasó a ser el Estado, entendido como el agente reparador de las injusticias sociales del modelo neoliberal. El gobierno se situó dentro del campo popular junto con las organizaciones sociales que habían padecido el avasallamiento de las políticas neoliberales, reivindicando el nacionalismo popular (Martinez, 2013; Retamozo y Bastiano, 2017).

De esta forma, se fue consolidando un bloque antineoliberal con un discurso confrontativo del FMI y se creó un límite entre “nosotros”, esto es el pueblo y “ellos”, los neoliberales responsables de la catástrofe social (Dagatti, 2013). Esta retórica fue acompañada por políticas sociales asistenciales para las personas desempleadas y dependientes que experimentaban extrema pobreza (Seiffer et al, 2012). Estos programas han sido el pivote de la política social posneoliberal, no solo en Argentina, sino también en el resto de Latinoamérica. Durante este periodo, la pobreza y la indigencia se reducen, generando inclusión a partir de la participación en el mercado. De todas formas, estos programas no han sido suficientes para superar las desigualdades estructurales (Nemiña & Echandi, 2020).

A diferencia del menemismo y del gobierno de De la Rúa quienes mantuvieron una estrategia confrontativa con los movimientos sociales, el Kirchnerismo los integró al diseño de Gobierno y en muchos casos sus líderes integraron la administración del Estado. Esto le permitió al gobierno kirchnerista desmovilizar y fragmentar a dichas organizaciones, que durante los 90 se habían mantenidos unidos en rechazo a la agenda neoliberal (Dinerstein, 2004; Retamozo, 2011).

A nivel regional, también se consolidó en Latinoamérica un bloque anti neoliberal que se articuló a través del Mercosur, en donde se rechazaron las políticas de libre mercado, y las recetas del Fondo. Si bien el Mercosur había desarrollado una perspectiva a favor del Consenso de Washington y el regionalismo abierto en su origen (durante la década del 90), el fracaso del proyecto neoliberal dio lugar a un bloque regional que priorizó a las economías nacionales de la región a partir del nuevo siglo (Revelez, 2008). Desde entonces, la región rechazó conjuntamente la iniciativa comercial liberal de Estados Unidos que proponía un Área de Libre Comercio para Latinoamérica (ALCA) y progresivamente se gestó una política exterior que profundizó la integración regional privilegiando la relación con los vecinos latinoamericanos por sobre Estados Unidos. En el año 2008, dicha iniciativa se canalizó a través de la creación del UNASUR, que entró en vigor en el 2011 (Jaquenod, 2018).

Cabe señalar que paralelamente con lo que sucedía a nivel nacional, en los organismos internacionales fue surgiendo un nuevo paradigma - el Posconsenso de Washington- que cuestionaba al mencionado consenso de Washington por los resultados en la desigualdad, pobreza y el excesivo achicamiento del Estado. En este marco, surgen de los programas de reforma. En este marco, surge el piso de Protección Social que es un modelo de política social pensado para garantizar un piso mínimo de bienes y servicios, impulsado por la OIT a partir del 2004, y que se emparenta con las políticas domésticas de transferencias monetarias condicionadas y que viene a reemplazar a la Red de Seguridad Social que había sido estéril frente al aumento de la pobreza, desigualdad y desempleo como consecuencia de los programas de ajuste (Nemiña & Echandi, 2020).

A partir del 2011, Argentina enfrentó un prolongado estancamiento económico. A su vez, los aliados regionales también comenzaron a tener dificultades para

perpetuar sus proyectos políticos. En este marco, el movimiento kirchnerista perdió las elecciones presidenciales del 2015 frente a una coalición de gobierno de centro derecha conocida como “Cambiamos”, liderada por el presidente Mauricio Macri.

El “macrismo” fue capaz de restaurar la agenda neoliberal a partir de la consolidación de una alianza entre actores locales e internacionales (Varesi, 2016). En la esfera doméstica, el gobierno consolidó su hegemonía con los medios de comunicación, logrando tener un “blindaje mediático” y estigmatizando a los políticos del gobierno anterior, al vetar la ley 26.522, conocida como ley de Medios. Esta ley había sido impulsada por el gobierno kirchnerista y prohibía la concentración de medios, lo que directamente impactaba sobre el principal multimedio de la Argentina, el Grupo Clarín. Por otra parte, el Gobierno Nacional eludió al Senado y nombró por decreto, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, decisión que fue cuestionada por su inconstitucionalidad (Carranza, 2016). Posteriormente, el Gobierno fue beneficiado políticamente por las causas judiciales que activó el Poder Judicial en relación al gobierno anterior. A diferencia del 2001 cuando la Justicia había obstaculizado las reformas propuestas por el FMI, durante el “macrismo”, los esfuerzos de la justicia federal se concentraron en causas judiciales vinculadas a la corrupción de los ex funcionarios kirchneristas, incluida la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner (Katz, 2017).

En el escenario internacional, Argentina cambió su posición geopolítica, al alejarse de la integración latinoamericana, de China y Rusia, y al consolidar una nueva alianza con los Estados Unidos. El nuevo gobierno intentó sin éxito reflotar el viejo proyecto del ALCA (Área de libre Comercio para América), se adhirió a la Alianza del Pacífico como observador y promovió acuerdos de libre comercio con la Unión Europea (Morgenfeld, 2017). A su vez, junto a otros cinco países suspendió su participación en el UNASUR (8) y desarrolló una estrategia confrontativa con su ex socio Venezuela (Varesi, 2016).

El programa económico promercado del “macrismo” estaba enfocado en reducir el déficit fiscal a partir de la disminución del gasto público, pero manteniendo los programas de asistencia social creados durante el “kirchnerismo” (Natanson, 2019). Mientras tanto, el déficit sería financiado con crédito externo. Dicha estrategia era avalada por los reports del FMI en 2016 y 2017 que cuestionaban la herencia recibida del gobierno previo (Bonavida et al, 2018). A comienzo del 2018, la suba de la tasa de interés de los Estados Unidos y el fortalecimiento del dólar americano provocó que los prestamistas retiren su dinero de los países en Desarrollo (Druck et al, 2018). Al igual que en la década de los 90, los cambios internacionales una vez más hicieron tambalear el programa político económico.

Frente a la falta de financiamiento externo, se inició una acelerada fuga de capitales en mayo del 2018, lo que aceleró las negociaciones con el Fondo (Cuattrommo, 2018). En ese entonces, el FMI solicitó descartar la estrategia gradualista de corrección del déficit implementada hasta ese entonces por la colación de gobierno “Cambiamos” y acelerar el ajuste (IMF, June 2018; Ministro de Hacienda, 2018).

El 8 de mayo del 2018, el Ministro de Finanzas Dujovne comunicó la formalización de la negociación entre Argentina y el Fondo para la implementación de un nuevo acuerdo. Para esto, el gobierno tuvo que marcar un quiebre, al menos discursivo, con la previa intervención del FMI que finalizó con el colapso económico del 2001. En este sentido), el ministro se refirió sobre el Fondo sosteniendo que “estamos hablando de un FMI muy diferente del que conocimos hace 20 años. El FMI ha aprendido del pasado y es muy distinto” (Casa Rosada, 8/5/2018: min 5:55). Sin embargo, no hubo manifestaciones explícitas que detallen de qué se trató ese cambio. Lo que queda claro es que en el contexto de acelerado endeudamiento argentino, el Fondo tuvo una nueva oportunidad para promover sus créditos en la región y demostrar qué hay de nuevo en este periodo de endeudamiento.

3.1 El Nuevo Acuerdo.

En junio del 2018, Argentina firmó el Acuerdo Stand-by por USD \$50 mil millones, el crédito más grande jamás otorgado en la historia del FMI. En relación a la deuda, este préstamo es comparativamente más alto que los anteriores ya que representó el 15.6% del total de la deuda pública, mientras que, en el siglo XX, representaba entre el 4% y 5%, con solo picos de 7% y 9% en 1956-1959 y 2000-2002 (Brenta, 2011a). Del total del préstamo, el acuerdo aseguraba que la mitad sería utilizada para el presupuesto nacional y la otra mitad sería precautorio (IMF, June 2018).

El principal objetivo del programa de ajuste era reducir el déficit fiscal que se consideraba la causa principal de los problemas económicos nacionales (Cuattromo, 2018). Las historias causales que sustentan el acuerdo expresan las coincidencias políticas y económicas entre el gobierno local y el FMI. El Fondo argumentó que la crisis argentina respondía a la combinación de varios factores. Por un lado, respondía a la “herencia” recibida por parte del gobierno precedente de centro-izquierda, que había desarrollado inconsistencias macroeconómicas y distorsiones microeconómicas. A su vez, el FMI resaltó las políticas adoptadas hasta ese entonces por la coalición de gobierno “Cambiamos”, tendientes a la desregulación de la economía. El Fondo celebró la quita de subsidios a la energía, la unificación del tipo de cambio, y la no intervención estatal en el valor de la moneda (IMF, June 2018, p.4-5).

Además de la “pesada herencia” del gobierno kirchnerista, el FMI reconoció que factores exógenos también habían afectado el buen desempeño que el país comenzó a transitar hacia fines del 2015. Según el Fondo, la volatilidad de mercado internacional obligaba a la Argentina a abandonar la estrategia gradualista del macrismo y acelerar, en la misma dirección, las reformas económicas iniciadas por el gobierno, es decir, profundizar el ajuste.

3.2 El Contenido del Programa.

El Acuerdo Stand-by firmado en 2018, es un programa de ajuste basado en cuatro pilares. Mientras que los primeros tres confirman la lógica tradicional del liberalismo al promover el retiro del Estado y de mercado, el cuarto pilar hace

referencia a los sectores que el fondo considera vulnerables, al que me referiré como pilar social. En comparación con previos acuerdos, resulta novedoso la inclusión de un pilar que legitime el gasto social.

Los cuatro Pilares del acuerdo:

El primer pilar era el fiscal. El ajuste del gasto fue presentado como la solución para restaurar la confianza del mercado. Al hacer esto, el FMI previa que Argentina crecería económicamente de manera equitativa y consolidaría la creación de empleo (IMF, June, 2018; Annex p3). El segundo pilar era el bancario. El objetivo de este pilar fue fortalecer la credibilidad del Banco Central utilizando metas de inflación. En tercer lugar, estaba el pilar comercial, que pretendía disminuir progresivamente las tensiones en la balanza de pagos al reforzar la confianza del mercado.

Por último, se presentó el nuevo “Pilar social”. A diferencia del acuerdo previo donde la seguridad social era la variable de ajuste, en este nuevo acuerdo el gasto social fue garantizado por el FMI para proteger a los más vulnerables. El Fondo reconocía que el programa tendría un impacto en los más pobres y por ello, promovió el fortalecimiento de las redes vigentes de contención social y, a su vez, pretendía reducir la desigualdad de género (IMF, June 2018). A pesar de haber incorporado el pilar social, varios autores han advertido la continuidad de la agenda neoliberal (Bona,2019; Musacchio, 2020; Weisbrot & Merling, 2018).

3.3 Repitiendo “viejos errores” en el proceso de implementación.

Si bien el acuerdo inicial fue por USD \$50.000 millones, 3 meses después de entrada en vigencia, el acuerdo fue extendido a USD \$57 millones y Argentina fue autorizada a utilizar la totalidad del crédito para el presupuesto, sin necesidad de disponer recursos precautorios (IMF, October 2018). Esta modificación marcó el comienzo de una fase de supervisión laxa donde Argentina pudo mantener la vigencia del acuerdo mientras lo modificó en varias oportunidades y no cumplió con algunos de los objetivos propuestos.

En primer lugar, Argentina violó el Artículo 6 del Acuerdo constitutivo del FMI al utilizar créditos del Fondo para hacer frente a una salida substancial o continua de capitales – más conocido como “fuga de capitales” (Fondo Monetario Internacional, 2011: p21) (Ver gráfico 1). Por otro lado, violó una directriz del Acuerdo, al vender de las reservas del Banco Central USD \$ 302 millones en el mercado de divisas el 27 de agosto del 2019, cuando el máximo permitido era de USD \$ 250 millones por día.



En cuanto a la supervisión laxa, el FMI accedió a modificar algunos puntos del acuerdo en varias oportunidades que Argentina lo solicitó. El Fondo aceptó alterar el cronograma de desembolsos y adelantar las cuotas del crédito, de modo tal que el 78% del crédito fuese depositado antes de las elecciones nacionales en Argentina cuando estaba pautado que para esa fecha se habría depositado el 53% (IMF, October 2018). Además de la supervisión laxa, la discrecionalidad para modificar los desembolsos previos a las elecciones nacionales beneficiando al oficialismo, tiene una connotación política.

Por otro lado, el FMI aceptó eliminar las metas de inflación, en el momento en el que dicho índice se había vuelto incontrolable (IMF October, 2018). Si bien en el Acuerdo original, el pilar bancario había destacado que cumplir las metas de inflación provocaría previsibilidad en la economía argentina, el aumento incontrolado provocó que dichas metas deban ser desterradas. Por ejemplo, para el año 2018, el Fondo había previsto que la implementación del programa produciría una inflación del 27% anual, aunque finalmente la misma fue de 47.6%. Lo mismo sucedió con las predicciones para el 2019, cuando el Fondo había previsto una inflación del 17%, que finalmente fue del 53.8%, la más elevada en los últimos 28 años (INDEC, 2019).

Durante el 2019, la crisis económica continuó profundizándose. Tal es así que la Organización de Empresarios Nacionales Argentinos sostuvo que, durante el primer cuatrimestre del 2019, cerraron en promedio 60 pequeñas y medianas empresas por día (ENAC, 2019). En este contexto, el FMI autorizó a la coalición de gobierno a modificar primero y eliminar después los límites de la banda de cambio flotante (IMF, April 2019). A su vez, el Fondo autorizó al gobierno a implementar políticas para el control de precios en los alimentos, descuentos en planes de medicamentos, planes para pequeñas empresas y otros subsidios para la importación de insumos básicos. Por último, en Julio del 2019, el FMI le otorgó un waiver a Argentina cuando el país sudamericano no presentó la información requerida en el día asignado (IMF, July 2019). Estos cambios durante el proceso de implementación y las medidas económicas adoptadas contradicen las lecciones aprendidas del FMI enunciadas por la IOE en el 2004 respecto a mantener un firme monitoreo y evitar políticas económicas heterodoxas (I.O.E, 2004).

3.4 Protegiendo a los más vulnerables? Reempaquetado las redes de seguridad social.

Como se mencionó más arriba, una de las novedades del nuevo acuerdo consistió en la consideración de los sectores vulnerables a través del pilar social. El nuevo acuerdo no implicó la inclusión de nuevos programas ni modificó la lógica de los programas vigentes. Simplemente se apoyó en las redes de seguridad social vigentes: El Programa para la primera infancia (instalaciones públicas para el cuidado infantil), el seguro de desempleo, el Subsidio Universal para Niños

(AUH) y el Subsidio Universal para Embarazo (AUE). Los últimos dos son programas de transferencia monetaria condicional y mensual por niños en el hogar. La mayoría de estos programas habían sido originados durante el gobierno kirchnerista, posterior a la crisis del 2001. Desde el 2015, el Gobierno de “Cambiamos” extendió el alcance de estos programas, aunque las políticas adoptadas (depreciación, inflación y recorte del gasto público) deterioraron en la capacidad de compra de los mismos (Weisbrot & Merling, 2018).

Durante el proceso de implementación del acuerdo y en el contexto del agravamiento de la crisis económica y los niveles crecientes de inflación, el FMI autorizó al gobierno local a aumentar y extender las redes de seguridad social en el último trimestre de 2018 (FMI, April 2019).

Sin embargo, los programas sociales por sí solos no son suficientes para evitar la pobreza ni la indigencia ya que el poder de compra per cápita es mínimo. Por ejemplo, uno de los programas de desempleo que otorga uno de los ingresos más alto es el “Salario Social Complementario”, que comprende el 50% del salario mínimo vital y móvil. Para percibir este ingreso, la persona debe ser económicamente activa y desempleada. El ingreso percibido por este programa de desempleo representaba en el 2018 tan solo el 66% de los ingresos per cápita necesarios para sobrepasar la línea de indigencia, lo que significa alcanzar la canasta básica de alimentos. Otro programa importante por su extensión y efectos educativos es la AUH, que en el año 2019 otorgaba pagos mensuales de \$2,652 pesos argentinos (US \$44 en ese momento) a las madres por cada hijo. Este ingreso solo representaba el 40% del ingreso per cápita necesario para acceder a la canasta básica de alimentos y solo el 17% de los ingresos necesarios para alcanzar la línea de pobreza (INDEC, 2020b). Debe tenerse en cuenta que, los programas no son complementarios entre sí y que, para acceder a cualquiera de ellos, el sujeto no debe contar con un empleo formal.

Durante el gobierno macrista, el aumento de los salarios y asignaciones siempre ha estado por debajo del aumento de la inflación. En los cuatro años de gobierno, la inflación acumulada rondó el 300%. A su vez, el rubro alimentos ha liderado los aumentos, hecho que directamente impacta sobre los sectores más vulnerables y dificulta el acceso a la canasta básica de alimentos. Por ejemplo, entre diciembre 2018 y diciembre 2019, la inflación total interanual fue del 53.8%, mientras que los alimentos aumentaron el 56.8% (INDEC, 2020a). De hecho, durante los cuatro años de gobierno macrista hubo un incremento de la pobreza, que se aceleró en los dos últimos años, en el marco del acuerdo con el Fondo, lo que marca los límites del pilar social (ver tabla 1).

| Tabla 1. Evolución de la pobreza argentina desde el 2016 | | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|----|------|------|
| | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
| Semestre | I | II | I | II | I | II | I | II |
| Tasa de pobreza | 31,4 | 30,3 | 28,6 | 25,7 | 27,3 | 32 | 35,4 | 35,5 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INDEC, 2020b.

Desde que se firmó el nuevo acuerdo, la pobreza se incrementó más de un 8%, pasando del 27,4% en el primer semestre del 2018 al 35.5% en el segundo semestre del 2019 (INDEC, 2020b). En el mismo sentido, la inequidad también ha crecido. El coeficiente de Gini se deterioró el 2,8% pasando del 0.422 en el segundo cuatrimestre del 2018 al 0.434 en el segundo cuatrimestre del 2019. Para ese año, el decil más rico tuvo un ingreso promedio 23 veces más grande que el 10% más pobre. Un año atrás, esta diferencia era de 21 (INDEC, 2020c). Si bien estos resultados no son atribuibles exclusivamente al acuerdo con el FMI ya que desde que comenzó el gobierno macrista el índice de Gini ha tenido una pendiente tendiente a incrementar la desigualdad (pasando de 0.38 en el 2015 al 0.43 en el siguiente año (CEPA, 2016)), es evidente que el pilar social no ha sido suficiente para reducir la pobreza ni la tendencia a la desigualdad.

Para ser elegible por el pilar social, esto es, percibir los “beneficios” de las redes de asistencia social, primero hay que ser excluido del sistema laboral formal. La lógica del pilar social no consiste en promover el trabajo o evitar la pobreza, sino en contener a aquellos afectados por la agenda económica introducida. En este contexto, la red de seguridad social en la que se apoya el nuevo acuerdo funciona ex post, una vez que las personas caen en la pobreza y / o el desempleo. La contención, que aparece como un mecanismo posterior a la exclusión, minimiza las posibles reacciones de los afectados y busca garantizar la continuidad de la agenda neoliberal al generar una dependencia con los excluidos. La posible reacción de los afectados está condicionada por la dependencia con el Estado y esto puede producir un consenso forzado y reducir la radicalización de las protestas. Esto marca una verdadera ruptura con el 2001, cuando los excluidos del proyecto fueron un obstáculo para la continuidad de la agenda neoliberal. En ese entonces, eran ignorados por la política y de ese modo se gestaron los movimientos sociales que resistieron en las calles el avasallamiento del neoliberalismo. Incluso, como se mencionó más arriba, la indiferencia del Estado por sobre ciertos sectores provocó que el sistema político atravesara una crisis de representatividad, conocida como los huérfanos de la política.

En este sentido, parece ser que, en el nuevo acuerdo, el Fondo se ha obligado a no desoír a aquellos que su propio programa expulsa. La ausencia total del Estado, provocaría que aquellos vulnerables vuelvan a obstaculizar el programa de reformas, tal como lo hicieron en el 2001. Sin embargo, el limitado alcance económico de los programas de asistencia social amenaza el consenso con los más vulnerables.

3.5 Equidad de Género: Voluntarismo y financiamiento limitado.

En el Acuerdo Stand-by, el FMI definió a las mujeres como parte de la población vulnerable e incentivó al gobierno nacional a que incremente la participación del trabajo femenino (IMF, June 2018: p4).

Desde que el Acuerdo entró en vigencia, el Gobierno tomó medidas para desarrollar un sistema voluntario para calificar a las empresas en sus políticas de género y proporcionó recomendaciones para garantizar la igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo (FMI, December 2018: p11). Sin embargo, la efectividad es cuestionable ya que el programa es meramente informativo y carece de exigibilidad. Por otro lado, el Fondo celebró la ampliación de las instalaciones públicas de cuidado infantil ya que consideraba que esto serviría para ayudar a aumentar la participación femenina en la fuerza laboral y nivelar sus oportunidades, especialmente para los hogares de bajos ingresos (FMI, October, 2018: p12). Además, el Fondo aprobó la extensión de los programas sociales para madres desempleadas (como AUH y AUE).

El enfoque de las mujeres a través de la maternidad y el desempleo es problemático en dos sentidos. Primero, porque la asistencia estatal se obtiene solo a través de la figura de la mujer madre. No existen políticas dirigidas a mujeres desempleadas que no sean madres, lo que revela una suposición implícita de que la vulnerabilidad de las mujeres es el resultado de la maternidad. Estos programas no interpretan que las mujeres tienen dificultades para acceder al empleo no solo porque son madres sino también porque son mujeres. Al mismo tiempo, algunos investigadores han argumentado que tanto la AUH como la AUE, que priorizan a las madres en lugar de a los padres, reproducen las desigualdades de género, ya que refuerzan la idea de que las mujeres son, como madres, las principales responsables de las tareas de cuidado familiar (Pautassi et al, 2014). Las madres acceden a la seguridad social a través de sus hijos y esto los reduce a las tareas domésticas.

En segundo lugar, las políticas implementadas desde una perspectiva de género, consolidan la lógica del pilar social de contención después de la exclusión. No existen políticas condicionales de prevención o promoción para fortalecer la posición de las mujeres en relación con los hombres ni en el mercado laboral. De hecho, organizaciones de Izquierda en Argentina han argumentado que la política que encaró el gobierno macrista bajo el auspicio del FMI afecta principalmente a las mujeres porque son el eslabón más débil en el mercado laboral. Ellas son, en tanto mujeres, las primeras en ser expulsadas del sistema laboral en contexto de recesión (Bilbao, 2018). En el mismo sentido, algunas organizaciones feministas advirtieron que la expulsión de la mujer del mercado laboral en el marco de los programas de ajuste reduce la independencia económica de las mujeres (Dalessandro, 2018).

La nula efectividad del programa de igualdad de género puede corroborarse con el crecimiento de la tasa de desempleo de las mujeres (ver tabla 2). Desde que se firmó el acuerdo, la tasa de desempleo tanto para las mujeres como para los hombres ha aumentado de manera estable, sin cambios significativos en la tendencia que coloca a las mujeres argentinas con un porcentaje de desempleo mayor que los hombres.

| Tabla 2: Evolución del desempleo en Argentina desde el 2017. | | | |
|--|------|------|------|
| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| | | | |

| Semestre | IV | I | II | III | IV | I | II | III | IV | I |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Tasa de desempleo total | 7,2 | 9,1 | 9,6 | 9 | 9,1 | 10,1 | 10,6 | 9,7 | 8,9 | 10,4 |
| Tasa de desempleo varones | 6,1 | 8 | 8,7 | 7,8 | 8,2 | 9,2 | 10,2 | 8,9 | 8,4 | 9,7 |
| Tasa de desempleo mujeres | 8,7 | 10,6 | 10,8 | 10,5 | 10,2 | 11,2 | 11,2 | 10,8 | 9,5 | 11,2 |
| Tasa de desempleo mujeres de 14 a 29 años | 18,8 | 20,9 | 21,5 | 21,5 | 21,4 | 23,1 | 23,4 | 22,6 | 18,9 | 23,9 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INDEC, 2020b.

En el nuevo acuerdo, la igualdad de género aparece más como una declaración de intenciones que como un objetivo concreto. La cuestión de género no cuenta con condicionalidades, lo que implica que el Fondo no tiene mecanismos para regular o hacer cumplir esos objetivos o, más precisamente, esas expresiones de deseo. Esto se contrapone con el resto de los pilares del nuevo acuerdo ya que las políticas fiscales, monetarias y cambiarias presentan condicionalidades cuantificables y medibles (Bonavida et al, 2018).

Entonces, ¿A qué responde que el FMI incluya en su agenda temas sin ningún tipo de consecuencia práctica? Varios autores han respondido esta pregunta, al observar que el Fondo tiende a introducir temas que son relevantes en la agenda nacional para mejorar su capacidad de influencia sobre los Estados de la periferia y así legitimar sus políticas de ajuste. En argentina, el movimiento feminista ha adquirido mayor relevancia en las últimas décadas y la política de género ha sido en parte respaldada por el Kirchnerismo. Durante esos años, hubo avances en la inclusión de la perspectiva de género en la legislación, en las políticas públicas y se han desarrollado algunas normativas de regulación de las relaciones laborales, incluyendo la sanción de la ley del cupo femenino (Aspiazu, 2014; Di Marco, 2010). Más recientemente, a partir del 2015, se inició en la Argentina una nueva oleada del movimiento feminista que logró imponer en la agenda pública la violencia de género a través de la campaña “ni una menos” que buscaba visibilizar a las víctimas de femicidios (Natalucci y Rey, 2018). En este sentido, el FMI junto al gobierno buscó incorporar en su programa un tema de la agenda popular para legitimar a su acuerdo.

Esta estrategia de legitimación es comparable con los Programas para la Reducción de la Pobreza (PRSP por sus siglas en inglés) implementados por el FMI en la periferia a partir de 1999, como consecuencia de las críticas que había recibido por ignorar el impacto que tenían sus programas en los sectores vulnerables. Mueller (2011) sostiene que, bajo estos programas, el FMI ha aplicado la estrategia de transformismo al incluir en su agenda, temas propios de los detractores del Fondo. Dicha política ha permitido que las ONG locales canalicen el descontento frente al neoliberalismo, pero sin que esto tenga consecuencias en la reducción de la pobreza.

A nivel regional, existe evidencia sobre la inutilidad de este tipo de programas. Un estudio sobre los casos en Nicaragua, Honduras y Bolivia demuestra que los PRSP basados en transferencias condicionales de efectivo han tenido escasos

resultados en la reducción de la pobreza pero que han servido para monitorear más de cerca el comportamiento de los pobres. Según Ruckert (2009), estas políticas han sido un intento de profundizar la hegemonía neoliberal en los países en desarrollo, combinando selectivamente estrategias coercitivas con estrategias políticas consensuadas.

Algo similar también sucedió con las iniciativas de “Buen Gobierno” del Fondo que, tomó como interés propio la lucha contra la corrupción, un tema de alto impacto en los países en desarrollo, lo que le permitió acercarse a las elites locales. De ese modo, se buscaba cooptarlas y que estas se construyeran a imagen y semejanza de las potencias mundiales. Eso le permitiría al Fondo asimilar a las élites de los países en desarrollo y consolidar un bloque histórico transnacional más amplio, compartiendo los supuestos y los intereses de clase de las fracciones dominantes (Taylor, 2004).

Por otra parte, las estrategias discursivas para lograr la legitimación de los programas neoliberales fueron previamente advertidas por Cornwall y Brock (2005) quienes han demostrado un uso creciente de palabras como "participación", "empoderamiento" y "reducción de la pobreza" en el escenario internacional, en el que el FMI aparece como uno de sus portavoces. Sin embargo, estos términos son introducidos a través de un discurso apolítico, que carece de contenido, y que poco puede alterar o discutir la situación de pobreza o exclusión que supone abordar.

En este sentido, la perspectiva de género sin contenido implica una fachada que trabaja para legitimar discursivamente un acuerdo que no tiene capacidad para reivindicar la posición de las mujeres en el mercado laboral argentino.

4. Conclusión: El Pilar Social como Transformismo.

La crisis económica Argentina en el 2001 cuestionó el liderazgo moral e intelectual de la agenda neoliberal. A nivel nacional, el gobierno fue incapaz de continuar con las políticas de ajuste propuestas por el Fondo al no contar con el acompañamiento de la justicia y al enfrentar la resistencia de los movimientos sociales en las calles, como consecuencia de la pobreza y desigualdad creciente. Como respuesta al fracaso de este proyecto económico, se consolidó un bloque contrahegemónico entre el 2003 y el 2015 cuya orientación política reivindicó el rol activo del Estado, la regulación de la economía, desarrolló políticas públicas tendientes a la redistribución del ingreso y, además, tomó algunas consignas del movimiento femenino. A su vez, el kirchnerismo introdujo a los movimientos sociales dentro de la coalición de gobierno e institucionalizó programas de asistencia social.

Sin embargo, el estancamiento económico del 2011 junto con la progresiva desintegración de la alianza regional le otorgó al neoliberalismo una nueva oportunidad para reintroducirse en la política argentina. Como se mencionó más arriba, a partir del 2015, se consolidó una nueva alianza estratégica compuesta por el gobierno local, los medios de comunicación, el poder judicial y Estados Unidos (con sus iniciativas de libre comercio a nivel internacional), en búsqueda de reintroducir políticas pro mercado en el país. A solo dos años de que el nuevo

ciclo político-económico se inicie, el programa demostró ciertos límites como consecuencia de los cambios en el mercado internacional.

En este escenario, el FMI apareció como un agente clave para reafirmar la dirección económica y fortalecer el nuevo consenso. Su condición de prestamista junto con su capacidad para influenciar al mercado financiero le permitía al gobierno enfrentar la crisis económica frente a la ausencia de crédito externo privado. En este sentido, el FMI desembolsó el préstamo más grande jamás otorgado y convalidó la orientación político-económica del gobierno al ratificar el rumbo elegido, aunque destacó la necesidad de descartar la estrategia gradualista y acelerar el ritmo de las correcciones macro y microeconómicas.

Sin embargo, la reintroducción del FMI no podía hacerse sin antes resolver la crisis de legitimidad tras la fallida experiencia del 2001. Para eso, el Fondo debía mostrar una ruptura con la intervención pasada. Así, se comprende la estrategia de transformismo implementada por el Fondo que comprendió en la inclusión del novedoso pilar social, que contemplaba tanto a los pobres como a las mujeres. Este tuvo una doble función: Por un lado, le sirvió al propio FMI para volver a la Argentina después de haber experimentado un daño en su reputación tras la experiencia del 2001. El pilar social sirvió como un método de auto legitimación, ya que le brindó al Organismo la posibilidad de diferenciarse de su última aparición. Si en el 2001, lo social había sido la variable de ajuste, en el 2018 el pilar social expresa una aparente comprensión por los más vulnerables. A través del pilar social, el FMI intentó expresar un supuesto compromiso con los intereses de la clase popular, con el objetivo de consolidar el consentimiento alrededor de su nuevo programa de ajuste.

Además de intentar diferenciarse del FMI del 2001, el pilar social le permitiría al Fondo contrarrestar los avances contrahegemónicos, al cooptar a un sector popular profundamente identificado con el gobierno del kirchnerismo. El Fondo desplegó una estrategia de cooptación al incluir en su agenda económica temas de la agenda popular como el género y la pobreza. Esta estrategia buscó facilitar la aceptación del programa para poder asimilar y cooptar tanto a las elites locales, como también al amplio sector popular que, por su experiencia previa, conocía las implicancias económicas del Fondo.

Al incluir a los vulnerables en la alianza a través del pilar social, tanto el gobierno como el FMI pretendían contener a los mismos que expulsaban. Bajo la extensión y el incremento de las redes de asistencia social, el Fondo buscaba disuadir el potencial reclamo de los más vulnerables, lo que le permitiría garantizar la continuidad del proyecto y evitar que los afectados sean un obstáculo como lo fueron en 2001. Al asimilar las demandas de los opositores en los programas y discursos oficiales, los reclamos potenciales podían ser cooptados y adaptados a las políticas de la coalición dominante.

En la renovada era del ajuste iniciada en el 2015, solamente la asistencia social sobrevivió, y esto es porque el FMI aprendió de la experiencia de 2001 que, sin una protección social mínima, el neoliberalismo corre el riesgo de que un brote social pause su agenda. Sin embargo, como se ha demostrado, el alcance

económico del pilar social es limitado ya que su capacidad de contención es mínima y esto pone en jaque la alianza con los “vulnerables”. Hasta el momento, el proyecto neoliberal ha traído una vez más, desigualdad, desempleo y pobreza, y esto ha sido contestado por aquellos destinados a ser contenidos. Desde que se firmó el nuevo acuerdo, varios actores han cuestionado el renovado programa de ajuste. Los sindicatos, los partidos políticos de izquierda y centro izquierda, los movimientos sociales locales y la ONG internacional la vía campesina, han tomado las calles bajo el lema "el país está en peligro" (La Vía Campesina, 2018; Slimovich, 2017). El alcance de la agenda neoliberal “aggiornada” con su débil pilar social parece definitivamente haber entrado en crisis tras los contundentes resultados en las urnas durante las elecciones presidenciales a finales del 2019, que han dado como presidente a una nueva coalición de gobierno integrada mayoritariamente por un “renovado” Kirchnerismo.

5. Referencias Bibliográficas.

Acosta, M. (2020). Activismo feminista en Instagram. El caso de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito en Argentina. *Perspectivas de la comunicación*, 13(1), 29-46.

Aspiazu, E (2014). Equidad de género, mercado de trabajo y sindicalismo en la Argentina; Instituto Argentino para el Desarrollo Económico; *Realidad Económica*; 284; 5-2014; 10-36

BCRA (2020). *Informe de la Evolución del Mercado de Cambios y Balance Cambiario*. Banco Central de la República Argentina. Recuperado de: http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Mercado_de_cambios.asp

Bilbao, A (2018). Lagarde y el ajuste del FMI contra las mujeres. Género y Sexualidades. Frente de Izquierda. La izquierda Diario. PTS en el Frente de Izquierda. Retrieved from: <http://www.laizquierdadiario.com/Lagarde-y-el-ajuste-del-FMI-contra-las-mujeres>

Blanchard, O., Dell'Ariccia, G., & Mauro, P. (2010). Rethinking Macroeconomic Policy. IMF Staff Position Note. *International Monetary Fund. Research Department*. SPN/10/03

Bøås, M., & McNeill, D. (2004). Introduction: Power and ideas in multilateral institutions: Towards an interpretative framework. In *Global Institutions and Development* (pp. 19-30). Routledge

Bona, L. M. (2019). ¿Neoliberalismo hegemónico? Apuntes sobre el Estado, el bloque de poder y la economía política en la Argentina reciente (2016-2018). *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 22(1), 39-54.

Bonavida, C., Gevaerd Bernal, P., González Obregón, L., Dikstein, B., Kutnich, J., Velazquez, H., & Nemiña, P. (2018). ARGENTINA Y EL FMI: ANALISIS DE UN NUEVO ACUERDO. Chaco. Escuela de Gobierno. Recuperado de: <http://www.escueladegobierno.chaco.gov.ar/files/documentos-de-trabajo/informe-endeudamiento-fmi.pdf>

- Brenta, N. L. (2011a). Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración. *Anuario del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos S. A. Segreti*, [S.l.], n. 11, p. 17-39, dec. 2011. ISSN 1666-6836.
- Brenta, N. L. (2011b). Argentina. Crisis de pagos y sinergia entre programas del FMI y Club de París. 1956-2009. ; Pontificia Universidad Católica Argentina "Santa María de Los Buenos Aires"; *Temas de historia argentina y americana*; 17; 3-2011; 53-74
- Carranza, G. G (2016). Constitucionalidad y oportunidad política en el nombramiento de los miembros de la Corte Suprema en Argentina. Especial alusión a la designación en comisión. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 33.
- Casa Rosada (2018). Conferencia de prensa del ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne. Emitido en directo el 9 may. 2018. YOUTUBE. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=78XIOfB6lLA&t=356s>
- CEPA (2016), “*Desigualdad. Un cambio con ganadores y perdedores*”, Centro de Economía Política en Argentina. Octubre, Buenos Aires.
- Checkel, J. (1998). 'The Constructivist Turn in International Relations Theory'. *World Politics*, Vol. 50, No.1. 324-348.
- Cornwall, A., & Brock, K. (2005). What do buzzwords do for development policy? A critical look at ‘participation’, ‘empowerment’ and ‘poverty reduction’. *Third world quarterly*, 26(7), 1043-1060.
- Cotarelo, M. C. (2008). Las protestas contra el FMI y la política estadounidense en Argentina reciente (2000-2006). *López Maya, Pilar Calveiro y Nicolás Iñigo Carrera, Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina. Clacso, Bs. As.*
- Cox, R. W. (2016). Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método. *Relaciones Internacionales*.
- Cuattromo, J. (2018). Las consecuencias del ajuste según el FMI. *BORDES*, (10), 29-37.
- Dagatti, M. (2013). Contribuciones para una cartografía discursiva del primer kirchnerismo. *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo*, 75-98.
- Dalessandro, M. (2018). ¿Qué tiene que ver NI una Menos con el FMI? Economía en Portada. *Economía Feminista*. Retrieved from: <https://economiafeminista.com/que-tiene-que-ver-ni-una-menos-con-el-fmi/>
- Di Marco, G. (2010). Los movimientos de mujeres en la Argentina y la emergencia del pueblo feminista. *La aljaba*, 14, 51-67.
- Dinerstein, A. C. (2004). Más allá de la crisis. Acerca de la naturaleza del cambio político en Argentina. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 10(1), 241-269.
- Doyle, D. (2012). Pressures to privatize? The IMF, globalization, and partisanship in Latin America. *Political Research Quarterly*, 65(3), 572-585.

Druck, P., Magud N. E., and Mariscal R.. "Collateral damage: Dollar strength and emerging markets' growth." *The North American Journal of Economics and Finance* 43 (2018): 97-117. Retrieved from: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1062940817302188>

Ellison, N., (2017). Politics, power and policy transfer. *Journal of Asian Public Policy*, 10:1, 8-24, DOI: 10.1080/17516234.2016.1258519.

ENAC (2019). *Cada día que trabaja Dante Sica cierran 60 pymes por día*. Empresarios Nacionales para el Desarrollo Argentino. Recuperado de: <https://enac.org.ar/contenido/860/cada-dia-que-trabaja-dante-sica-cierran-60-pymes-en-argentina>

Fondo Monetario Internacional (2011). *Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional*. Washington D.C. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>

Giavedoni, J. G. (2018). La Revolución Libertadora y el surgimiento de la razón neoliberal. *Realidad Económica*, 47(317), 9-40.

Girón, A. (2010a): *Democracia, Washington Consensus y FMI en América Latina*. In: América Latina: Democracia, Economía y Desarrollo Social. Trama editorial, Madrid, España, pp. 31-42. ISBN 978-84-9275-527-1

Girón, A. (2010b): *FMI y hegemonía del Dólar*. In: La crisis capitalista y sus alternativas. Grupos de Trabajo. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, Argentina, pp. 109-124. ISBN 978-987-1543-45-8

I.O.E (2004). Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991-2001. *FMI, Washington DC*. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/np/ieo/2004/arg/esl/063004.pdf>

IMF (April, 2019). Argentina: Third Review under the Stand-By Arrangement, Request for Waivers of Applicability of Performance Criteria, Financing Assurances Review, and Request for Modification of Performance. (19/99). *IMF STAFF country Reports*. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/04/05/Argentina-Third-Review-under-the-Stand-By-Arrangement-Request-for-Waivers-of-Applicability-46740>

IMF (December, 2018). Argentina: Second Review under the Stand-By Arrangement; Financing Assurances Review; and Request for Modification of Performance Criterion-Press Release; and Staff Report. *Release and Staff Report (18/374)*. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/12/19/Argentina-Second-Review-under-the-Stand-By-Arrangement-Financing-Assurances-Review-and-46485>

IMF (July, 2019). Argentina: Fourth Review under the Stand-By Arrangement, Request for Waivers of Applicability and Modification of Performance Criteria, and Financing Assurances Review-Press Release (19/232). *IMF STAFF country Reports*. Recuperado de:

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/07/15/Argentina-Fourth-Review-under-the-Stand-By-Arrangement-Request-for-Waivers-of-Applicability-47116>

IMF (June, 2018). ARGENTINA REQUEST FOR STAND-BY ARRANGEMENT—PRESS RELEASE AND STAFF REPORT. *International Monetary Fund. IMF Country Report* (No. 18/219). Recuperado de: [file:///C:/Users/Eric/Downloads/cr18219%20\(7\).pdf](file:///C:/Users/Eric/Downloads/cr18219%20(7).pdf)

IMF (October, 2018). Argentina: First Review under the Stand-By Arrangement; Inflation Consultation; Financing Assurances Review; and Request for Rephasing, Augmentation, Waivers of Nonobservance and Applicability of Performance Criteria, and Modification of Performance Criteria-Press Release; Staff Report; and Staff Supplement. Release and Staff Report. *IMF STAFF country Reports* (18/297). Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/10/26/Argentina-First-Review-under-the-Stand-By-Arrangement-Inflation-Consultation-Financing-46309>

IMF (September, 2018). IMF and Argentina Authorities Reach Staff-Level Agreement on First Review Under the Stand-By Arrangement. *International Monetary fund. PRESS RELEASE NO. 18/362*. Retrieved from: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/09/26/pr18362-argentina-imf-and-argentina-authorities-reach-staff-level-agreement>

INDEC (2020a). *Índice de Precios al Consumidor (IPC). Índice de Precios*. Ministerio de Economía (Vol 4 n°1). Recuperado de: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_01_20578B3E8357.pdf

INDEC (2020b). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*. Ministerio de Economía. VOL 4. N°4. Recuperado de: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_195EFE752E31.pdf

INDEC (2020c). *Evolución de la Distribución del Ingreso*. Trabajo e Ingresos. Ministerio de Economía. (VOL. 4 N°4). Recuperado de: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_1trim201BBF7C2BCC.pdf

INDEC (2020d). *Mercado de Trabajo. Tasas e indicadores Socioeconómicos (EPH). Trabajo en Ingresos*. Ministerio de Economía. (VOL 4 N|3) Recuperado de: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_1trim20AF03C1677F.pdf

Jaquenod, A. M. (2018). *Argentina y el MERCOSUR entre dos proyectos de integración regional: el ALCA y la UNASUR, 1989-2011* (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de La Plata).

Jiménez, J. P., & Lorenzo, F. (2010). Los cambios en el FMI y el impacto en su relación con los países de América Latina. Retos y oportunidades ante la crisis. *Pensamiento Iberoamericano*. (no. Madrid, junio 2010): pp255-283. ISSN: 0212-0208

- Katz, C. I. (2017). El proyecto neoliberal en Argentina. Conicet. Retrieved from: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/83362>
- Kedar, C. (2012). *The international monetary fund and Latin America: the argentine puzzle in context*. Temple University Press.
- Kentikelenis, A. E., Stubbs, T., & Lawrence P. King, L. P., (2016). IMF conditionality and development policy space, 1985–2014, *Review of International Political Economy*, 23 (4), pp. 543-582.
- Keohane, R.O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- La Via Campesina (2018). Get out IMF: Workers Unions and Peasants mobilise in large numbers in Argentina. *CAPITALISM AND FREE TRADE. La Via Campesina: international Peasants movement*. Retrieved from: <https://viacampesina.org/en/get-out-imf-workers-unions-and-peasants-mobilise-in-large-numbers-in-argentina/>
- Lang, V. F. (2016). *The economics of the democratic deficit: The effect of IMF programs on inequality. University of Heidelberg Department of Economics Working Paper*, (617).
- Lesage, D., Debaere, P., Dierckx, S., & Vermeiren, M. (2013). IMF reform after the crisis. *International Politics*, 50(4), 553-578.
- López, P. J. (2018). El programa económico y el FMI: ¿ esta vez es distinto?. *BORDES*, (9), 133-137.
- Lorenzini, M. E., y Doval, G. P. (2019). Posneoliberalismo y después: el centro relativo del sistema político y el ascenso de la marea celeste en el espejo de la política exterior de Argentina y Chile. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 39(3), 435-457.
- Manzo, A. G., y Salva, C. G. (2012). La crisis del neoliberalismo en Argentina. Una mirada retrospectiva sobre las causas del default 2001: buscando razones para entender el quiebre de nuestro país y con el FMI. *Passagens*, 4(2), 299-327.
- Martínez Rangel, R., Garmendia, R., y Soto, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura*, (37), 35-64.
- Martinez, F. (2013). Aproximación a algunos tópicos del discurso kirchnerista. Capítulo 2. En *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo (Vol. 7), Balsa. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Martin_Retamozo/publication/284712591_Logicas_politicas_hegemonia_y_kirchnerismo/links/565647ee08ae1ef92979f6f4.pdf
- Martone, F. (2004). Sin el fondo ¿quién estará fuera del mundo?: Teoría y práctica de la intervención del FMI en América Latina. *En: Íconos: revista de ciencias sociales. Dolarización o desdolarización, Quito: FLACSO sede Ecuador*, (no. 19, mayo 2004): pp. 124-129. ISSN: 1390-1249.

- Ministerio del interior (2019). *Elecciones electorales*. Escrutinio definitivo. 2001. recuperado de: <http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/archivos/2001/BsAsTotDistr2001.pdf>
- Ministro de Hacienda (junio, 2018). Acuerdo Argentina-FMI. Argentina Gobierno. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acuerdo_argentina-fmi-final1.pdf
- Morgenfeld, L. (2017). Macri y el fracaso de la subordinación a Estados Unidos: de Obama a Trump. *Realidad Económica*, 1-14.
- Mueller, J. L. (2011). The IMF, neoliberalism and hegemony. *Global Society*, 25(3), 377-402.
- Musacchio, A. (2020). Neoliberalismo, inserción internacional y financiarización: una comparación entre Argentina y Portugal. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 51(201).
- Natalucci, A. L., y Rey, J. (2018). ¿Una nueva oleada feminista? Agendas de género, repertorios de acción y colectivos de mujeres (Argentina, 2015-2018).
- Natanson, J. (2019). Argentina: elecciones en tiempos de grieta. *Nueva sociedad*, (281), 4-11.
- Nelson, S. C. (2017). *The currency of confidence: How economic beliefs shape the IMF's relationship with its borrowers*. Cornell University Press.
- Nemiña, P. (2011). Ajuste, crisis y default: el FMI y la Argentina durante la gestión de De la Rúa (1999-2001). *Anuario del Centro de Estudios Históricos" Prof. Carlos SA Segreti"*, 11(11), 41-61.
- Nemiña, P., & Echandi, J. (2020). De la red al piso de protección social: la trayectoria de la política social en los organismos multilaterales. *Conjuntura Austral*, 11(55), 51 - 62
- Nemiña, P., & Larralde, J. (2020). Prestamista, garante y deudor: El FMI en América Latina y el Caribe en la década posterior a la crisis financiera. *Sociedade e Cultura*, 23.
- Palacio, P. (2019). La geopolítica argentina relegada por condicionantes domésticos (2001–2017). Una mención al caso de la Triple Frontera. *Anuario Latinoamericano–Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 6, 85-101.
- Pautassi, L., Arcidiácono, P., & Straschnoy, M. (2014). Condicionando el cuidado: La Asignación Universal por Hijo para la protección social en Argentina. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Ecuador; *Iconos*; 50; 9-2014; 61-75.
- Pop-Eleches, G. (2008). *From economic crisis to reform: IMF programs in Latin America and Eastern Europe*. Princeton University Press.
- Retamozo, M. (2011). El kirchnerismo y los movimientos sociales. Lógicas políticas y hegemonía en Argentina. *IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires*. Disponible en: <http://www.aacademica.org/000-034/575> [Consulta: 20-09-2016].

- Retamozo, M., y Di Bastiano, R. (2017). Los movimientos sociales en Argentina. Ciclos de movilización durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner 2003-2015. Universidad Central de Venezuela. Centro de Estudios del Desarrollo; *Cuadernos del CENDES*; 34; 95; 7-2017; 117-153.
- Revelez, L. B. (2008). El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, (19), 1-22.
- Riggiozzi, M. P. (2005). *The World Bank as a norm-broker: knowledge, funds and power in governance reforms in Argentina* (Doctoral dissertation, University of Warwick).
- Ruckert, A. (2009). A decade of poverty reduction strategies in Latin America: empowering or disciplining the poor?. *Labour, Capital and Society/Travail, capital et société*, 56-81.
- Sánchez Pastor, P., y Serra Stecher, X. (2015). Las nuevas líneas protectoras del FMI. *Boletín económico/Banco de España, junio 2015*, p. 69-84.
- Seiffer, T., Kornblihtt, J., y De Luca, R. (2012). El gasto social como contención de la población obrera sobrante durante el kirchnerismo y el chavismo (2003-2010). *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1), 33-47.
- Setser, B., & Gelpern, A. (2006). Pathways through financial crisis: Argentina. *Global Governance*, 465-487.
- Slimovich, A. (2017). Los enunciadores políticos de la protesta por el aumento de tarifas en Argentina. Un análisis hipermediático de un movimiento social contemporáneo. Ediciones UNL; *De Signos y Sentidos*; 18; 12-2017; 9-34
- Taylor, I. (2004). Hegemony, neoliberal 'good governance' and the International Monetary Fund: a Gramscian perspective. In *Global Institutions and Development* (pp. 142-154). Routledge.
- Torre, J.C (2005). *Los huérfanos de la política de partidos*. Sobre los alcances y naturaleza de la crisis de representación partidaria” en DI TELLA T. Y LUCCHINI C. (coordinadores) *Sociedad y Estado en América Latina. Conceptos teóricos y transformaciones históricas*, biblos/Fundación Simón Rodríguez. Buenos Aires, 2005.
- Varesi, G. Á. (2016). La contra-ofensiva neoliberal: estrategia político-económica de reestructuración societaria en el primer semestre de Macri. En *IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (Ensenada, 2016)*. Weisbrot M. & Merling L. (2018). El acuerdo de Argentina con el FMI ¿Funcionará la “austeridad expansiva”?,” *CEPR Center for Economic and Policy Research*, pp. 1-18.

REMESAS EN TIEMPOS DE CORONAVIRUS: CONFINAMIENTO, DESPLAZAMIENTOS E INCERTIDUMBRE

Estefanía de Jesús Sánchez Larios¹

Las implicancias del nuevo escenario en el comercio internacional y la integración productiva

Resumen

Este artículo de investigación se consolida bajo una pregunta fundamental ¿De qué manera los envíos de remesas -naturalmente consolidados por los flujos migratorios y situación de pobreza en México, así como la coexistencia específica de contexto histórico y social en la relación bilateral entre México y Estados Unidos- han impactado tras la pandemia del SARS-CoV2 a las entidades federativas de México? Para obtener una respuesta posible, con información documentada y evidenciada bajo un enfoque de investigación mixto, se presenta un análisis de los factores que en conjunto determinan a las remesas internacionales entre México y EEUU, así como el impacto que posee la alta dependencia de las remesas en las entidades federativas de México y sus posibles repercusiones en tiempos de Coronavirus.

Palabras clave: Remesas, migración, México y EEUU, coronavirus.

Abstract

This research article is consolidated under a fundamental question: How are remittances - naturally consolidated by migratory flows and poverty in Mexico as well as the specific coexistence of historical and social context in the bilateral relation between Mexico and the United States- after the SARS-CoV2 pandemic have impacted on the federal entities of Mexico? To obtain a possible answer, with documented and evidenced information under a mixed research approach, an analysis is presented of the factors that together determine international remittances between Mexico and the United States, as well as the impacts of high dependence on remittances in the states of Mexico and its possible repercussions in times of Coronavirus.

Key words: Remittances, migration, Mexico and United States, coronavirus.

¹ Estudiante de la Licenciatura En Relaciones Internacionales de El Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara (UdeG), Guadalajara, Jalisco, México.
Correo electrónico: estefy_larios@hotmail.com

Remesas en tiempos de Coronavirus: Confinamiento, desplazamientos e incertidumbre

INTRODUCCIÓN

“Si el arribo a Estados Unidos supone un sueño, las remesas enviadas por los migrantes mexicanos a sus comunidades de origen, resultan ser consecuentemente, un logro significativo de tal sueño americano”.*

Dentro de la histórica, interdependiente y compleja relación bilateral existente entre Estados Unidos y México, las remesas, sin duda alguna, desempeñan un rol primordial. Porque las remesas no son sólo giros o envíos de dinero efectuados a sitios distintos; sino que son historias y sacrificios envueltos de recuerdos con destino a lazos sociales cercanos, a familias. A modo de redes que, además, significan un importante ingreso para millones de personas en gran parte de los estados y municipios de México.

Por lo que se refiere a remesas, cabe destacar que existen definiciones diversas. Desde remesas de carácter social, centrándose en la identidad, conocimiento y capital social que los migrantes adquieren en su estancia y que pueden ser transferidos a sus lugares de origen. Así como, las remesas económicas, definidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), como ingresos de los hogares provenientes de economías extranjeras generados principalmente por la migración provisoria o permanente de personas a esas economías (FMI, 2009). Siendo esta última definición a la que se referirá el presente artículo de investigación.

Según un informe de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), se observó que, en el año 2018, las remesas internacionales aumentaron 689.000 millones de dólares. Siendo Estados Unidos el principal emisor con 68.000 millones de dólares y México como el tercer país que más envíos de dinero recibe, con 35.700 millones de dólares; sólo por detrás de China e India (Rodríguez, 2019).

Las remesas, aquel vínculo que sostiene más directamente a los procesos migratorios y el desarrollo regional en un conjunto, ha representado en los últimos años no sólo un auge por su relevancia, sino que, a su vez, ha representado un gran desafío, debido a los mecanismos cambiantes que inciden en ellas.

En estos últimos meses (2020), la llegada de la pandemia del COVID-19, ha representado un cambio notorio en los ritmos y mecanismos sociales domésticos e internacionales, acrecentando consecuentemente las desigualdades y transformando la

*Frase de autoría propia.

situación económica de los países en una crisis financiera mundial (Martínez, 2020). Como consecuencia de ello, el desempleo en Estados Unidos se disparó en los últimos meses, así como la inseguridad e incertidumbre laboral para los trabajadores inmigrantes (Pérez, 2020). En efecto, esto presupone una incertidumbre laboral en tiempos de confinamiento y pandemia.

En el presente artículo, se abordará el fenómeno de las remesas internacionales dentro de la relación bilateral de México y Estados Unidos, tras la incertidumbre laboral y económica por la pandemia del COVID-19. En primer lugar, se analizará los antecedentes que han desencadenado estos mecanismos de flujo migratorio. En segunda instancia, se indagará el efecto del desempleo e incertidumbre en Estados Unidos sobre el envío de remesas. En tercer lugar, se observará la correlación existente entre intensidad migratoria, pobreza y dependencia de remesas en las entidades federativas de México. Y finalmente, se conocerán los impactos ocasionados; especificando cuáles estados y/o comunidades en México son las que han resentido aún más este fenómeno debido a esta interdependencia.

A manera de hipótesis, los flujos migratorios han incidido histórica, económica y socialmente sobre el flujo de remesas de los emigrantes mexicanos que laboran y residen en Estados Unidos para sus connacionales en México. Sin embargo, la inestabilidad de estos envíos de dinero debido a la pandemia del COVID-19, ocasionada por el desempleo y vulnerabilidad correspondiente; ha ocasionado que, las principales entidades federativas de México que tenían mayor dependencia también se muestren vulneradas y, en consecuencia, impactadas de manera perjudicial en su desarrollo.

ANTECEDENTES

Las remesas, sin duda alguna, han alcanzado una relativa importancia para la economía mexicana. Debido a que representa una aportación significativa de recursos en sectores locales y regionales dentro de ella. Esta aseveración se clarifica aún más, cuando estos ingresos se comparan con la inversión extranjera directa, exportaciones petroleras, turismo y exportaciones agrícolas (De la Rosa, Romero y Pérez, p.76). De acuerdo con datos del Banco de México, los ingresos por remesas sumaron un máximo de 33, 470 millones de dólares; mientras que, la llegada de turistas extranjeros fue de 22, 526 millones y los ingresos petroleros sumaron una cantidad de 30, 527 millones de dólares. Asimismo, en el año 2018, las remesas representaron un 2.7% del Producto Interno Bruto (PIB) de México (Ortiz, 2019).

Si bien, estos envíos de dinero ingresan a México como un flujo constante. Éste ha crecido de manera exponencial últimamente (2020). Con respecto a estos aumentos, cabe destacar que, que estos flujos se han acrecentado -mayoritariamente- por las condiciones económicas, sociales e históricas en la relación bilateral de México y EEUU. Como

antecedente, y en consecuencia de la segunda guerra mundial, se generó un acuerdo laboral para patrocinar el cruce legal y temporal de más de 4 millones de trabajadores provenientes de México hacia EEUU. Un acuerdo conocido como ‘el programa bracero’ que cambiaría y a su vez, constituiría el rumbo de la relación entre México y Estados Unidos (Tello, 2017).

Además, durante los años ochenta, México estaba inmerso en una crisis económica; generando presión, reajustes en el mercado laboral y desempleo. En cambio, en Estados Unidos la demanda de mano de obra de mexicanos perduraba como un sinónimo de trabajo y esperanza. Estas condiciones en específico, así como su coexistencia, provocaron, por ende, un auge de la emigración mexicana (Corona, s.f). Por tanto, en los años noventa, debido al aumento de flujos migratorios irregulares de mexicanos en Estados Unidos se causó que, por un lado, las remesas crecieran de manera notoria, puesto que México recibió 45 mil millones de dólares desde 1990 hasta el año 2000. Y, por otro lado, México fuese catalogado como el país con la mayor tasa de emigración dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2005, p.148).

En suma, estas interacciones se han dado de manera histórica entre ambos países, por un lado, la demanda de mano de obra en Estados Unidos, y, por el otro, la escasez de trabajo en México. Provocando como se mencionó anteriormente, un aumento de desplazamientos humanos hacia el norte. Si bien, estos mecanismos en específico han cambiado desde hace algunas décadas, esto debido a la rigidez de las nuevas políticas en materia de migración por el actual presidente de Estados Unidos, Donald Trump, así como sus antecesores. Las remesas continúan constituyéndose como parte de lo cotidiano en cada familia mexicana, y en cada emigrante mexicano al laborar en el país vecino.

A pesar de esta cotidianeidad histórica, el desempleo aunado a una crisis económica mundial refleja la incidencia sobre este mecanismo tan común: el envío de remesas. Hecho por el que miles de trabajadores e inmigrantes mexicanos estén perdiendo el sueño americano al mismo tiempo que pierden sus empleos. Según un análisis de Moody’s Analytics realizado en el mes de marzo, se estimó que casi 80 millones de empleos en la economía de EEUU tenían un riesgo alto o moderado de perderse. Sin embargo, esto no significa una pérdida total de empleos, sino que existe la probabilidad de que hasta 10 millones de esos trabajos puedan percibir recortes salariales, licencias, menos horas laborales e incluso el despido (Zandi, 2020).

Antes de que la emergencia sanitaria fuese proclamada por el presidente Donald Trump el pasado 13 de marzo del 2020 en EEUU, los inmigrantes mexicanos fueron una de tantas comunidades que continuaban trabajando hasta que el confinamiento fuese obligatorio (Navarro, 2020). Si bien, históricamente estas comunidades habían decidido emigrar hacia Estados Unidos por su “sueño americano”. Convirtiéndose, además, en una enorme fuente de divisas para México. Actualmente los migrantes mexicanos son unos de los sectores más vulnerados por la propagación del SARS-CoV-2.

Esta incertidumbre en tiempos de confinamiento se sostiene bajo la encuesta hecha por el Pew Research Center, argumentando que casi la mitad de los hogares conformados por hispanos tuvieron un recorte en su salario o perdieron su empleo; a comparación del 33% de los americanos. Si bien el gobierno estadounidense dispuso de una fuerte cantidad del presupuesto para enfrentar la emergencia gestada por la pandemia, las comunidades de los migrantes mexicanos con estatus irregular no podrán recibir el apoyo (Arreola, 2020). Estas vulnerabilidades se acrecentan aún más recientemente, no sólo por el desempleo que ha generado la emergencia sanitaria, sino que, además, por la amplia vulnerabilidad que implica el ser un migrante de condición irregular en Estados Unidos.

Reflejos y efectos cotidianos de las remesas en las entidades federativas de México

Con relación a este contexto laboral en Estados Unidos, y, asimismo, una vez anunciada la emergencia sanitaria en México en el mes de marzo, las remesas se dispararon un 35.7%, según datos del Banco de México respecto al mismo mes del año anterior, y un 49% con relación a febrero del año actual (2020). Estas cifras indican un aumento de la incertidumbre que miles de inmigrantes mexicanos presenciaron al tener la probabilidad de perder sus empleos, así como el anhelo de enviar recursos adicionales a sus familias para luchar con la pandemia en México.

Igualmente, al mes próximo de tal récord histórico de remesas, éstas caen un 28.5 % en el mes de abril. Siendo a su vez, el mayor descenso registrado desde el 2008 (Banco de México, 2020). Debido a las condiciones de empleo que, sin duda alguna, afectaron sus ingresos. Según un análisis económico presentado por Juan Carlos Alderete y Francisco Flores en conjunto con el grupo Banorte, se observó que, los migrantes mexicanos perdieron aproximadamente 3 millones de plazas. En específico, los hijos de padres mexicanos nacidos en EEUU perdieron 1.8 millones, ‘los ciudadanos no nativos’ cayeron en 202 mil y los ‘no ciudadanos’ en los que se incluyen los migrantes de situación irregular- obtuvieron una baja de 911 mil empleos.

Estas pérdidas y dificultades se replican de modo similar del otro lado de la frontera. Porque la falta de empleo, la parálisis económica provocada por el Coronavirus también se vive en cada una de las familias en México, lo resienten y lamentablemente, lo que era una remesa fija y cotidiana se transforma en una lejana e inestable. En consecuencia, el Banco Mundial emitió un comunicado el 22 de abril al predecir el desplome de las remesas mundiales en un 20% en 2020, calificando este hecho como “el descenso más intenso de la historia reciente.”

En efecto, la disminución de las remesas podría tener grandes efectos y repercusiones en aquellas naciones y países en vías de desarrollo. Puesto que, la presión económica no es

la única, sino también la política y social (Germano, 2018). Ante ello, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) pidió que las remesas se continuaran enviando pese a lo complejo que estos acontecimientos se puedan tornar (Semple, 2020).

A pesar de que la gran incidencia de las remesas en cada una de las entidades federativas de México sea innegable, algunas regiones del país son las que más han sentido este impacto, debido a su fuerte dependencia como grados de marginación. Provocando consecuentemente, escasez de recursos básicos, como problemas de alimentación y sustento (Cegarra, 2018).

En el presente cuadro titulado '*Dependencia de remesas por entidad federativa (2017)*', se señala la cantidad de las remesas como porcentaje del PIB. Asimismo, en el mapa se señala de manera aún más visual y gráfica las regiones que poseen mayor dependencia por color específico en México.

Cuadro 1. Dependencia de remesas por entidad federativa 2017 (remesas como % del PIB)

| | Estado | % del PIB |
|-----------|-----------------|------------------|
| 1 | Michoacán | 10.9% |
| 2 | Oaxaca | 9.6% |
| 3 | Zacatecas | 9.4% |
| 4 | Guerrero | 9.2% |
| 5 | Nayarit | 6.1% |
| 6 | Guanajuato | 5.5% |
| 7 | Durango | 5.2% |
| 8 | Morelos | 5.1% |
| 9 | Hidalgo | 4.7% |
| 10 | San Luis Potosí | 4.4% |
| 11 | Colima | 4.4% |
| 12 | Puebla | 4.0% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario de Migración y Remesas 2018.

Mapa 1. Las principales entidades federativas de México con mayor dependencia de Remesas



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario de Migración y Remesas 2018.

Si bien al principio del año 2020, se estimaba que estas transferencias de mexicanos en el extranjero a México, se incrementarían un 6% (Banco Mundial, 2019). La incidencia de la pandemia como un factor exógeno, genera que, sin duda alguna, estas estimaciones se tornen a la baja. Proyectando aproximadamente una caída del 20%, en otras palabras, México dejaría de recibir más de 7, 000 millones de dólares (Maya, 2020).

Asimismo, en la gráfica y el mapa anterior titulado '*Dependencia de remesas por entidad federativa 2017*' obtenidas del Anuario de Migración y Remesas 2018, se observa que las principales entidades federativas en México que poseen mayor dependencia a las remesas son: Michoacán, Zacatecas, Oaxaca y Guerrero; al tener un rango de entre 9 y 10 por ciento de su PIB porcentual total. Probablemente entre mayor sea su dependencia, mayor será el impacto y vulnerabilidad ocasionados durante la pandemia del coronavirus.

La comprensión en torno a la dependencia de las remesas no es unitaria, puesto que, diversos factores inciden en su compleja integración, como la intensidad migratoria y la situación de pobreza que vive cada estado, que son presentadas en el cuadro 2, titulado '*Principales entidades federativas según indicadores de intensidad migratoria, dependencia de remesas y medición de pobreza*.

Cuadro 2. Principales entidades federativas según indicadores de intensidad

| <i>Estados</i> | <i>Grado de dependencia de remesas</i> | <i>Grado absoluto de intensidad migratoria</i> | <i>Lugar del contexto nacional de AIM*</i> | <i>% de viviendas que reciben remesas</i> | <i>% de población en situación de pobreza (2018)</i> |
|------------------------|--|--|--|---|--|
| Michoacán | Alta | Muy alto | 2 | 9.33 | 46.0% |
| Oaxaca | Alta | Alto | 9 | 4.89 | 66.4% |
| Zacatecas | Alta | Muy alto | 1 | 11.04 | 46.8% |
| Guerrero | Alta | Alto | 5 | 6.62 | 66.5% |
| <i>Nayarit</i> | Media-alta | Muy alto | 4 | 9.16 | 34.8% |
| <i>Guanajuato</i> | Media-alta | Muy alto | 3 | 7.76 | 43.4% |
| <i>Durango</i> | Media-alta | Alto | 7 | 6.52 | 37.3% |
| <i>Morelos</i> | Media-alta | Alto | 10 | 5.42 | 50.8% |
| <i>Hidalgo</i> | Media | Alto | 8 | 4.33 | 43.8% |
| <i>San Luis Potosí</i> | Media | Alto | 6 | 6.58 | 43.4% |
| <i>Colima</i> | Media | Medio | 12 | 5.20 | 30.9% |
| <i>Puebla</i> | Media | Medio | 15 | 3.80 | 58.9% |

migratoria, dependencia de remesas y medición de pobreza.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

***AIM:** Absoluto de intensidad migratoria.

Con el objetivo de conseguir una mejor interpretación de los datos, es pertinente señalar que el índice de intensidad migratoria (IAM) utilizado en el cuadro anterior, es definido como el promedio del porcentaje de viviendas que recibieron remesas, de viviendas con emigrantes a Estados Unidos, de viviendas con migrantes circulares y de viviendas con migrantes de retorno.

Por lo que se refiere a estas entidades principales, se puede advertir que todas ellas poseen un alto grado de dependencia de las remesas por su contexto histórico y social, ya que, su grado absoluto de intensidad migratoria es alto o muy alto. Además, su porcentaje de población en situación de pobreza va desde 46 al 66 porcentual, concentrando a este factor como una de las causas para emigrar hacia Estados Unidos, en busca de empleo y mejores condiciones de vida.

Pese a este mecanismo migratorio, la pandemia ya ha impactado e impactará gradualmente a cada una de estas entidades ya mencionadas (Michoacán, Oaxaca, Zacatecas y Guerrero principalmente).

IMPACTOS QUE TRASCIENDEN FRONTERAS

Michoacán

Si bien, en 2017, las remesas para Michoacán representaban un 10.9% de su PIB según el Anuario de Migración y Remesas. Y gran parte de su naturaleza está vinculada a los desplazamientos humanos hacia el norte. La migración se ha vuelto tan común que lo han adoptado como un modo de vida (Mendiola, 2019).

Sin embargo, este estado es el principal que ha resentido estas disminuciones de remesas, puesto que, en gran parte de los municipios de Michoacán, en específico, el municipio de rural de Áporo. Gran parte de las familias ya han acudido con el alcalde, Juan José Mendiola, así como a los funcionarios públicos para hacerles saber que sus remesas se han agotado y han estado teniendo problemas para alimentarse, así como escasez de recursos para cuidados de salud. Ante esta situación de pérdidas de empleo, así como económicas; algunos migrantes han decidido volver a su lugar de origen y sobrevivir en tiempos de pandemia (Semple, 2020).

Oaxaca

Igualmente, las regiones principales que emigran hacia el país norte son Mixteca, Valles centrales, Sierra sur y Costa. Además, su porcentaje referente al PIB es de 9.6 % (SEGOB, 2014). A pesar de la contingencia, Oaxaca, en concreto, la comunidad indígena de Ixtantepec en la Mixteca continúa en el quinto lugar de remesas a nivel nacional, porque se diferencia de las demás entidades al poseer un Microbanco que efectúa el pago de remesas, depósitos a plazo e inversión de ahorro conocida como *Bono Migrante*. No obstante, la crisis del Covid-19, desplomará estos envíos y la pobreza aumentará según predicciones- un 10% en regiones de origen. Esto aunado a conocer que Oaxaca es uno de los estados con más pobreza en México (Cruz, 2020).

Zacatecas

Por un lado, las remesas conforman un 9.4% del PIB de Zacatecas. Y a pesar de la contingencia sanitaria, aún se coloca entre los 10 primeros lugares de recepción en México. En concreto, por los municipios de Fresnillo, Jerez y Tlaltenango. No obstante, un informe por BBVA MÉXICO ha advertido sobre una caída gradual y fuerte de remesas en Zacatecas y que su recuperación podría costar muchos años más (Serrano, 2020).

Guerrero

A pesar de que las remesas significan un 9.2 % del PIB de Guerrero; esta región se ha visto altamente impactada por el SARS-CoV2. Esto debido a que el director del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, Abel Barrera Hernández, sostiene que las familias de la montaña de Guerrero han devuelto los ahorros de las remesas que

recibieron para que los paisanos pudiesen tener la capacidad de cubrir gastos en Estados Unidos, así como por el alto desempleo. Esto en conjunto con el problema de sequía y escasez de maíz en la región pondrá un panorama aún más complejo e incierto (Chávez, 2020).

CONCLUSIONES

Indudablemente, la pandemia del COVID-19 ha acrecentado las vulnerabilidades y desigualdades existentes en el sistema internacional. Igualmente ha impactado aún más al complejo y multicausal fenómeno de los procesos migratorios. En efecto, la relación bilateral de México y Estados Unidos se ha constituido, en gran medida, por estos desplazamientos humanos y circuitos migratorios comunes e históricos.

Conviene subrayar que una vez declarado el confinamiento en Estados Unidos y México, uno de los tantos beneficios que la migración internacional genera, las remesas económicas, se han situado bajo una gran incertidumbre por su constante cambio. Se estima además una caída de remesas del casi 20% en todo el mundo, calificándose como la mayor caída de remesas en la historia reciente. México como uno de los principales países que reciben remesas ha resentido y probablemente resentirá, sin duda alguna, esta disminución gradual e intensa al mismo tiempo. Porque tan sólo estos envíos de dinero conformaban un casi 3% de su producto interno bruto (PIB).

Las remesas sí poseen una alta correlación e incidencia sobre los flujos migratorios, así como con el grado de pobreza. Este contexto tiende a profundizarse más cuando se conoce a las regiones con más dependencia de remesas tal y como las entidades federativas de Michoacán, Oaxaca, Zacatecas y Guerrero. Entidades que se han visto mayormente impactadas por la disminución de remesas durante la pandemia del Coronavirus.

Comunidades que se han visto afectadas, e intentan buscar otras formas de sobrevivir en tiempos de Pandemia. Acciones que han emprendido, puesto que sus remesas se han agotado. La pobreza y los migrantes no declaran confinamiento, no descasan; continúan acrecentándose en tiempos de Pandemia. Y resultan ser impactados por esta dependencia de remesas, como por condiciones estructurales, que, si bien en un principio hizo que sus familiares se movilizaran hacia el norte, ahora tendrán que regresar a luchar, por sobrevivir de nuevo en tiempos de Pandemia en el sur. Cabe destacar, que estos impactos en un futuro podrán aminorarse tras la reactivación económica de ambos países, no obstante, esto queda fuera del alcance de este artículo y podrá ser tomado a largo plazo en un próximo artículo de investigación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (2020) El Banco Mundial prevé la mayor caída de remesas de la historia reciente, Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>
- Castañeda, 2020. Advierten caída de remesas a Zacatecas. Obtenido de <http://ntrzacatecas.com/2020/04/03/advierten-caida-de-remesas-a-zacatecas/>
- Chávez, 2020. La tragedia es tal y los migrantes están tan mal en EU que familias de Guerrero devuelven remesas. Obtenido de <https://www.sinembargo.mx/13-04-2020/3766778>
- CONAPO, 2010. Intensidad migratoria a nivel estatal y municipal. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/pdf/IIM_Estatal_y_Municipal.pdf
- CONEVAL, 2018. INFORMACIÓN DE POBREZA Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/inicioent.aspx>
- Cruz, 2020. Covid-19 y remesas. Recuperado de elfinanciero.com.mx/opinion/isabel-cruz/covid-19-y-remesas-la-tragedia-humana-puede-transformarse-en-herramienta-de-desarrollo
- EL UNIVERSAL, 2020. Aumentan remesas en Oaxaca. Recuperado de <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/estatal/07-05-2019/aumentan-remesas-en-oaxaca-en-el-primer-trimestre-de-2019>
- EXPANSIÓN, 2020. Las remesas a México ignoran al Covid-19 y marcan récord en marzo <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>
- Fondo Monetario internacional, (2009) Transacciones internacionales de remesas. Obtenido de <https://www.imf.org/external/spanish/np/sta/bop/2009/rcg/pdf/guides.pdf>
- MILENIO, 2020. Dependencia de Remesas aumenta. Recuperado de <https://www.milenio.com/deportes/mexico-sub-e-cada-vez-mas-la-dependencia-de-las-remesas>
- ONU MIGRACIÓN. Términos fundamentales sobre migración. Obtenido de <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion#soberania>

- Organización Internacional de las Migraciones (2020) Tipos de Migración: Migración Irregular. Recuperado de <https://migrationdataportal.org/es/themes/migration-irreguliere>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2017). *Gobierno de México*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/es/prensa/mexico-refuerza-su-compromiso-con-america-latina-y-el-caribe?idiom=es>
- SEGOB, 2015. Índice Absoluto de Intensidad Migratoria. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/78050/Indice_Absoluto_de_Intensidad_Migratoria.pdf
- SEGOB, 2018, Anuario de Remesas y Migración. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/386658/Anuario_Migracion_y_Remesas_2018.pdf
- Tovar, J. La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, rupturas y continuidades. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.120, p. 259-283. Diciembre 2018.
- Vargas, L. (2010) Debate entre política exterior y relaciones internacionales: Una reactivación del orden teórico. REVISTA Universidad EAFIT. Vol. 46. No. 157 | enero, febrero, marzo 2010

El Estado Islámico, la religión y la seguridad: comprendiendo la mentalidad de un grupo terrorista

The Islamic State, religion, and security:
understanding the mindset of a terrorist group

*Guillermo Ospina Morales**

Eje temático

Tensiones y conflictos en Medio Oriente.

Resumen

El presente texto tiene por objetivo analizar las acciones del Estado Islámico como parte de un proceso de securitización de la religión, que se fundamenta en la ideología salafista-yihadista que considera que el islam se encuentra en peligro existencial. De esta manera, comprende que la relación entre seguridad y religión plantea una dinámica ofensiva y defensiva, que se expresan en la lucha contra el politeísmo (*shirk*), la idolatría y la apostasía (*ridda*); y en la defensa del monoteísmo (*tawhid*) y la “verdadera religión” ante los ataques de los infieles. Así, se estudia el impacto de esta dinámica de seguridad en los Estados y en las comunidades minoritarias de Irak y Siria mediante el concepto de seguridad societal.

Palabras clave: Estado Islámico, salafismo, securitización, seguridad societal, religión.

* Investigador independiente. Magíster en Estudios Políticos e Internacionales. Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: gospinamorales@gmail.com.

Introducción

En marzo de 2019, las tropas kurdas, que lideraban las Fuerzas Democráticas Sirias (FDS), declararon su victoria sobre el Estado Islámico en su último bastión, la ciudad de Baghuz. Posteriormente, en octubre del mismo año, el autoproclamado califa Ibrahim, Abu Bark al-Baghdadi, se inmoló en medio de una operación militar estadounidense en el noroeste de Siria. Estos dos sucesos supusieron el fin, al menos territorial, del autoproclamado califato.

Sin embargo, esto no significa que la amenaza que representa el Estado Islámico esté totalmente superada, en particular, porque sus acciones no correspondían a una violencia sin sentido o sevicia, por el contrario, eran acordes con los fundamentos ideológicos del grupo, que se sustentan en los preceptos del salafismo-yihadista. Por esta razón, para comprender la dinámica de seguridad que planteó el Estado Islámico es importante explorar la relación entre religión y seguridad, lo que permitirá analizar los posibles escenarios de resurgimiento de la organización terrorista.

Asimismo, esta relación es importante para reconocer la estrategia de la organización y la manera como amenazó la seguridad de los Estados de Siria e Irak y la existencia de las diversas comunidades y minorías religiosas que habitan en estos territorios. En este sentido, es importante tener una concepción más amplia de la seguridad, donde la identidad y la religión son elementos fundamentales y, además, deben considerarse dos niveles de análisis: uno relacionado con el Estado y otro con las comunidades.

Para realizar este análisis, se acude a los conceptos de securitización y seguridad societal (Buzan, Waever & de Wilde, 1998). La concepción constructivista que propone la securitización permite reconocer cómo un asunto o tema se convierte en una problemática de seguridad, gracias a la identificación que realiza un actor mediante su discurso. Así, se reconoce que el salafismo¹ constituye un proceso de securitización de la religión, que establece que el islam se encuentra en peligro existencial y, por tanto, considera necesario un “retorno al pasado”, a la época del profeta Mahoma y de los *Rashidun*², para defender la religión, modificar el orden internacional —que subyuga y humilla al pueblo musulmán— y “purificar” las sociedades de apóstatas (*murtadd*) e infieles (*kuffar*).

Por su parte, la seguridad societal señala la importancia que tiene el sostenimiento de una identidad (bien sea nacional, étnica, lingüística o religiosa) y sus patrones normales de transmisión para la existencia de las sociedades o de los Estados³ (Buzan, et al., 1998). Esta concepción dual, permite abordar cómo las acciones del Estado Islámico, consideradas necesarias para defender la religión —denominadas medidas

¹ Proviene del término árabe *al-salaf alsalih* (los píos predecesores), se usa para referirse a las tres primeras generaciones de musulmanes.

² Se refiere al periodo de gobierno de los cuatro primeros califas: Abu Bakr al-Siddiq, Umar ibn al-Khattab, Uthman ibn Affan y Ali ibn Abi Talib. Es considerada la época de mayor esplendor del islam debido a su cercanía al Profeta y sus enseñanzas (Esposito, 2003).

³ Dentro de la seguridad del Estado se identifican cinco sectores: militar, político, económico, societal y ambiental (Buzan, et al., 1998).

extraordinarias dentro de la teoría de la securitización—, se centraron en explotar las diferencias identitarias para desestabilizar a los Estados (en particular, Irak) y, posteriormente, tras asumir control territorial se enfocaron en la eliminación, al borde del genocidio, de aquellos grupos (minoritarios, principalmente) que poseían una identidad religiosa que no era acorde ni tolerable según su concepción del islam.

Teniendo en cuenta que la securitización se fundamental en los actos discursivos como constructores de la seguridad, se abordan varias publicaciones del Estado Islámico⁴, tanto distribuidas por el grupo como filtradas, entre ellas: videos, discursos, algunos documentos oficiales y las revistas *Dabiq* y *Rumiyah*. Estos documentos son complementados con noticias, artículos periodísticos e informes de organizaciones humanitarias.

Así, el presente texto consta de tres secciones. En primer lugar, se estudia, brevemente, el proceso de securitización de la religión que realizan los grupos salafistas-yihadista, examinando sus fundamentos teológicos y su evolución histórica. En segundo lugar, se aborda la amenaza del Estado Islámico al sector societal de los Estados de Irak y Siria, resaltando la importancia que tuvo la lucha sectaria en su estrategia de ascenso, en la conquista territorial y en la transmisión de su mensaje para ganar apoyo y seguidores. Por último, se analiza la amenaza del Estado Islámico a la seguridad societal de las minorías que habitan en Irak y Siria, fundamentada en la implementación de sus preceptos teológicos.

1. El salafismo y la securitización de la religión

La teoría de la securitización constituye uno de los aportes más destacados de la Escuela de Copenhague⁵ a los estudios sobre seguridad. Gracias a este concepto, puede explicarse cómo cierto tema o asunto se convierte en un problema de seguridad y cómo se responde ante ellos. Esto implica la existencia de un proceso, que va en el espectro de lo no-politizado, lo politizado y lo securitizado, mediante un acto discursivo que realiza un actor securitizador que reclama, ante una audiencia, el derecho a aplicar unas medidas extraordinarias para hacer frente a una amenaza (Buzan et al., 1998; Waever, 1989 citado por Buzan, 2007). Esta dinámica de seguridad estará determinada por el objeto referente⁶ que se identifique (Buzan et al., 1998, pp. 22-23).

Laustsen y Waever (2003) reconocen que la religión posee una dinámica de seguridad particular y que implica analizarla como “religión en sí”. Así, los autores reconocen a la fe como el objeto referente, que debe ser defendida mediante la protección de los objetos sagrados, cuya pérdida significaría una ruptura con lo divino (Laustsen y Waever, 2003, p. 159). Sin embargo, Sheikh (2014) señala que los discursos también pueden defender lugares santos —como tierra o templos— o una ley sagrada, como elementos adicionales a la fe. Por tal razón, propone a la doctrina como objeto

⁴ Es importante señalar que, dadas las limitaciones relacionadas con el idioma, las fuentes consultadas se encuentran en inglés, ya sean publicadas originalmente o traducidas.

⁵ Este término se le atribuye a Bill McSweeney, quien lo utilizó para referirse a los miembros del Copenhagen Peace Research Institute como Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde, Lene Hansen, entre otros (McSweeney, 1996).

⁶ Término que designa aquello cuya existencia se encuentra en peligro y que debe ser protegido.

referente, ya que permite entender cómo se securitiza alguna de las dimensiones de la religión⁷ por parte de los grupos fundamentalista con el fin de llevar su mensaje a diferentes audiencias, justificar sus acciones y ganar seguidores; además, reconoce que la defensa del objeto referente es transformada en un discurso ofensivo, que considera que las amenazas son un obstáculo para alcanzar un estado u orden existente, según una cosmología religiosa (Sheikh, 2014, p. 269); por último, esta dinámica de seguridad integra elementos políticos, religiosos e identitarios que pueden dar lugar a procesos de macrosecuritización⁸ y manifestarse en diversos sectores de la seguridad.

Por lo anterior, puede considerarse al salafismo como un discurso securitizador de la religión que tiene por objetivo la defensa de la doctrina del *tawhid* (unicidad de Dios); pero que, a su vez, implica una lucha contra el politeísmo (*shirk*), la apostasía (*ridda*) y los infieles (*kuffar*), representados en las minorías, el chiismo, los gobiernos de Medio Oriente y, en general, Occidente (Ospina Morales, 2019). Para los grupos salafistas, la religión estará plenamente segura solamente cuando se alcance un estadio o condiciones iguales —o similares— a las que había en la época de la primera generación de musulmanes. En contraste, considera que la situación actual de la comunidad musulmana es decadente y humillante producto del alejamiento del ejemplo del Profeta y la tolerancia de práctica no islámicas (Meijer, 2010, p. 38), una señal inequívoca del fin de los tiempos, en los que la religión se encuentra en peligro producto de la lucha que se libra entre el bien y el mal. Por esta razón, es necesario para el “buen musulmán” actuar en defensa de la “verdadera religión”.

En líneas generales, este el diagnóstico que realizan los grupos salafista sobre la realidad de la comunidad musulmana. También, comparten una serie de preceptos teológicos, entre ellos se destacan *yihad*⁹, *takfir*¹⁰, *al-wala' wa al-bara'*¹¹, *hakkimiyyah*¹² y *tawhid*¹³, que pueden clasificarse en conceptos relacionados con la protección de la religión (*yihad*, *takfir* y *al-wala' wa al-bara'*) y aquellos que buscan su promoción (*hakkimiyyah* y *tawhid*) (Maher, 2017, p. 15). De tal modo, se expresa una dinámica de seguridad ofensiva, encargada de actuar ante las amenazas a la religión, y otra reactiva, que buscan defender los fundamentos de esta.

⁷ Teniendo en cuenta las identificadas por Ninian Smart (1996, citado en Sheikh, 2014): las prácticas y rituales, la narrativa o mítica, la doctrina, las emociones y las experiencias, la ética y la ley, lo social y lo institucional, o lo material.

⁸ Se refiere a múltiples procesos de securitización que ocurren a niveles más bajos, por ejemplo, locales o subestatales, pero que corresponden a un objeto referente amplio, como pueden ser las religiones universales o las ideologías políticas (Buzan & Waever, 2009).

⁹ Es un término que posee diferentes interpretaciones. Lingüística y literalmente significa lucha o esfuerzo (Esposito, 2003).

¹⁰ Es el pronunciamiento o la práctica de excomunión que realiza un musulmán sobre otro al señalarlo como infiel. El término deriva de la palabra *kafir*, que significa infiel o “aquel que se niega a aceptar la revelación divina” (Esposito, 2003).

¹¹ Lealtad a Alá y repudio o disociación de los infieles (Esposito, 2003).

¹² El gobierno de Alá. Se refiere a la soberanía divina mediante la aplicación de la ley sagrada (Esposito, 2003).

¹³ Se refiere a la unicidad de Alá, que es expresada mediante el reconocimiento de la omnipotencia de Dios (*tawhid al-rububiyya*); la unicidad de la divinidad de Dios, que implica la adoración únicamente de Él (*tawhid al-uluhiyya*); y la unicidad de los nombres y atributos de Dios (*tawhid al-asma wa'l-sifat*), a través de la aceptación literal de los nombres y atributos de Alá (Meijer, 2010, p. 39)

Estos conceptos teológicos se han desarrollado a través del tiempo y, según los contextos históricos y sociopolíticos en los que surgieron, han permitido la politización y securitización del islam. Es posible identificar cuatro periodos de desarrollo del discurso salafista: en primer lugar, su aparición en el siglo XVIII; segundo, el movimiento panislamista y antimperialista de mediados del siglo XX; tercero, el renacimiento en la década de 1980; cuarto, la invasión norteamericana a Irak en 2003 (Ospina Morales, 2019, p. 253). En cada periodo, aparecieron diferentes personajes que brindaron aportes teológicos, políticos e, inclusive, militares a la causa salafista, como Muhammad ibn Abd al-Wahhab, Sayyid Qutb, Abu Muhammad al-Maqdisi y Abu Musab al-Zarqawi, por mencionar algunos.

De esta manera, el salafismo surgió en un contexto en el que se presentaban una serie de movimientos que buscaban purificar el islam, corrigiendo la forma como los musulmanes entendían y practicaban su fe (Olidort, 2015, p. 5). Al-Wahhab¹⁴ predicaba a favor de la eliminación de las costumbres propias de la era preislámica (*yahiliyyah*), como adorar tumbas o creer en objetos de buena suerte. También, buscaba evitar las innovaciones (*bid'ah*), la infidelidad (*kafir*) y el politeísmo (*shirk*) mediante la corrección de los comportamientos de los musulmanes, que deberían demostrar su lealtad a Alá y su repudio a los infieles (*al-wala' wa al-bara'*), promoviendo lo correcto y prohibiendo lo incorrecto (*al-amr bi'l-ma'ruf wa'l-nahy'an al-munkar*). De tal modo, se promovía como eje central el principio del *tawhid* y la aplicación de las leyes sagradas.

Como se observa, los planteamientos iniciales del salafismo se concentraban principalmente en aspectos teológicos. Pero, tras el fin del Imperio otomano y el surgimiento de las posturas panislamistas se atestiguó una politización de la religión. Para entonces, los objetivos del salafismo se trasladaron hacia la recuperación de las tierras del islam (*dar al-islam*) de manos europeas, la unificación de la comunidad de creyentes (*umma*) y la creación de un Estado islámico (*al-Dawla*). Esto también implicaba una reislamización de las sociedades y la realización de la yihad contra el enemigo, que caracterizaría a grupos egipcios como la Hermandad Musulmana y el Jamaat-e-Islami (El-Affendi, 2010, p. 30-31; Helfont, 2009, p. 9-10).

En seno de la Hermandad Musulmana, apareció Sayyid Qutb, cuyo pensamiento fue uno de los más influyentes para el salafismo contemporáneo. El pensamiento “qutbista” consideraba que un Estado islámico (*al-Dawla*) solamente podría alcanzarse mediante la yihad y la violencia, en particular, contra los gobiernos que se habían establecido en los países musulmanes. Qutb afirmaba que las sociedades se encontraban en estado de *yahiliyyah* —ahora vista como una condición espiritual— y decadencia, que era producto de conferir el poder a gobernantes que no aplicaban la ley sagrada (*taghut*¹⁵), que se guiaban bajo las leyes de los hombres y toleraban prácticas no

¹⁴ Muhammad ibn Abd al-Wahhab daría origen a un movimiento que se conocería como wahabismo, que está relacionado con la monarquía saudita y con la escuela jurídica Hanbalí, que defendía una interpretación literal del Corán (Olidort, 2015, pp. 7-8). Sin embargo, los wahabitas prefieren ser reconocidos como salafistas, dado que sus creencias provienen de Dios y no de un hombre (Helfont, 2009, p. 2).

¹⁵ Aquellos tiranos que rechazan o desconocen el poder de Alá y no gobiernan según a su ley sagrada y oprimen a su pueblo (Esposito, 2003).

islámicas (Helfont, 2009, p. 17). De tal modo, para la defensa de la religión era fundamental reconocer la soberanía de Alá mediante la aplicación la Sharía (*hakkimiyyah*) y la yihad contra el mal, representaba en los gobiernos impíos de Medio Oriente.

El pensamiento de Qutb también recuperaba el concepto de *takfir*, que autoriza la guerra contra otro musulmán —que había sido abordado por el clérigo medieval Ibn Taymiyyah, que rechazaba el gobierno mongol, que, a pesar de su conversión al islam, seguía la ley *yassa*— para justificar el enfrentamiento violento contra los gobiernos de Medio Oriente y la ocupación imperialista, como una lucha en defensa de la religión, del bien contra el mal. Esta postura sería un aspecto que caracterizaría a grupos como al-Qaeda, en el marco de la invasión soviética a Afganistán durante la década de 1980.

El conflicto en Afganistán permitiría la convergencia de “qutbistas” como Ayman al Zawahiri y wahabitas como Osmá Bin Laden, lo que daría origen a la organización al-Qaeda, que calificaba a los gobiernos de Medio Oriente como enemigos del islam, ya que no aplicaban la Sharía y desatendían el concepto *al-wala’ wa al-bara’* al sostener relaciones con los países occidentales; pero, también, denunciaba la ocupación de las tierras del islam. Así, realizaba una distinción entre un enemigo cercano y lejano. De esta manera, señalaba una serie de agravios políticos, económicos y religiosos que eran la causa del sufrimiento, la humillación y el alejamiento de su religión del pueblo musulmán (Kfir, 2015, pp. 236-237).

La invasión estadounidense a Irak, en 2003, marcó una nueva faceta del desarrollo del pensamiento salafista, que estaría caracterizada por el sentimiento de victimización y el convencimiento de que la comunidad musulmana se encuentra en una guerra existencial. Abu Musab al-Zarqawi y su organización *Yama'at al-Tawhid wal-Yihad* — que posteriormente se conocería como al-Qaeda en Irak (AQI) y evolucionaría al Estado Islámico— identificarían al chiismo como una especie de enemigo interno, en una guerra que se libra contra la “verdadera religión”. Así, el concepto de *takfir* sería un elemento esencial del “zarqawismo” y que justificaría la lucha sectaria. A esto se sumaba una concepción apocalíptica sustentada en antiguas narraciones musulmanas que, también, hacían referencia a un pasado glorioso y que hacían imperativo la proclamación de un califato y la aplicación de la Sharía para la defensa de la fe.

Este breve recorrido por la evolución de la concepción salafista permite reconocer el proceso de securitización de la religión y como su discurso se trasladó desde la corrección de aspectos teológicos a una concepción de que se libra una lucha existencial por la defensa de la “verdadera religión”. No obstante, aunque existe un núcleo común, es importante señalar que existe una distinción entre los grupos salafistas sobre el método (*manhaj*) adecuado para alcanzar sus objetivos. Así, Wagemakers (2017) los divide en quietistas, políticos y yihadistas. Los primeros enfocados en la prédica y el activismo social; los segundos involucrados en una agenda política y electoral; y los últimos interesados en realizar la yihad armada¹⁶ derrocar a los gobiernos apóstatas,

¹⁶ Wagemakers (2017, p. 18) diferencia la yihad armada en clásica, que refiere a la defensa de las tierras del islam frente a las amenazas externas; revolucionaria, que se realiza en rechazo a los gobiernos que se niegan a aplicar la

poner fin a la ocupación de Occidente y estrictamente aplicar la ley sagrada mediante la yihad armada (Wagemakers, 2017, p. 15-19).

Por lo anterior, el Estado Islámico, como grupo salafista-yihadista, recoge estos conceptos y elementos teológicos como pilares fundamentales dentro de su ideología, se presenta como un defensor del “islam verdadero” y libertador del pueblo sunnita de la humillación y el sufrimiento. Sin embargo, un aspecto que lo caracteriza —y diferencia de otros grupos— es la extrema violencia como un método fundamental para alcanzar sus objetivos. Esta se fundamenta en los postulados de Abu Bark Naji en su texto “La gestión del salvajismo” (*Idarat al-Tawahush*), que propone una concepción de la yihad brutal e inmisericorde contra el enemigo, que es activa, inspiradora y logra disuadir al enemigo (Naji, 2006, p. 72). De esta manera, es posible derrotar a los gobiernos impíos, declarar el califato y aplicar la sharía.

2. El Estados Islámico y la dinámica de seguridad del sector societal

El discurso salafista-yihadista del Estado Islámico le ha servido para presentarse como defensor de la “verdadera religión” en el contexto de los conflictos de Siria e Irak, que son comprendidos como una guerra que busca eliminar a las comunidades sunnitas. De esta manera, señala que los gobiernos de ambos países, dominados por chiitas, actúan en complicidad con Occidente para atacar a los “buenos musulmanes”; por tal razón, es una obligación religiosa erradicar el chiismo de Irak y Siria, representado en sus gobiernos e instituciones.

Desde su gestación en las ideas de al-Zarqawi, se consideró como un elemento clave para poder conquistar territorio y declarar un califato fomentar la desconfianza entre los gobiernos y la comunidad sunnita mediante la provocación de una guerra sectaria. Así, lo señalaría al-Zarqawi en su carta enviada a Osama Bin Laden en 2004:

Vuelvo una y otra vez diciendo que la única solución es que golpeemos a los cuadros religiosos, militares y de otro tipo entre los chiíes con golpe tras golpe hasta que se dobleguen ante los sunnitas. Alguien puede decir que, en este asunto, estamos siendo apresurados y precipitados y estamos llevando a la nación [islámica] a una batalla para la que no está preparada, [una batalla] que será repugnante y en la que se derramará sangre. Esto es exactamente lo que queremos, ya que el bien y el mal ya no tienen cabida en nuestra situación actual. Los chiitas han destruido todos esos equilibrios. La religión de Dios es más preciosa que las vidas y las almas. Cuando la abrumadora mayoría está en las filas de la verdad, tiene que haber sacrificio por esta religión. Dejemos que se derrame sangre y tranquilizaremos y llevaremos a los que son buenos a su paraíso. [En cuanto a] aquellos que, a diferencia de ellos, son malos, seremos librados de ellos, ya que, por Dios, la religión de

ley sagrada; y global, que busca disuadir a los países occidentales de intervenir y apoyar a los gobiernos apostatas que existen en Medio Oriente.

Dios es más preciosa que cualquier otra cosa y tiene prioridad sobre las vidas, la riqueza y los hijos. (al-Zarqawi, 2004, párr. 47)¹⁷

De esta manera, las acciones que realizaba al-Zarqawi y su organización no solo buscaban causar víctimas, también tenían por objetivo radicalizar a la población chiita. El principal ejemplo fue el atentado contra la mezquita de al-Askari, en febrero de 2006, que dio lugar a una serie de retaliaciones por parte de milicias chiitas y operaciones de seguridad que eran presentadas como ataques en contra de los sunnitas. Un segundo caso, fue la denominada “limpieza de Bagdad”, cuando los barrios de población mixta desaparecieron producto de operaciones de amedrantamiento y la presencia de “escuadrones de la muerte” que detenían pobladores sunnitas. Además, la construcción de muros para impedir ataques suicidas, fueron la manifestación visible de la división sectaria que separaba a una comunidad de la otra (Damluji, 2010, pp. 80-81).

Esta violencia sectaria generaba inestabilidad y violencia intercomunitaria en Siria y, particularmente, Irak. Como señala Buzan (2007), las amenazas en el sector societal provienen del interior de los Estados, en especial, grupos subnacionales e identidades minoritarias (étnicas, lingüísticas o religiosas) que se oponen a una identidad nacional homogénea, a la “idea de Estado”, por lo que un aspecto de la seguridad nacional es evitar las guerras civiles ético-religiosas que puedan llevar a su disolución o fragmentación. De este modo, la promoción de los odios sectarios rompía la relación entre el Estado y su población fomentando la identidad sectaria sobre la identidad nacional.

La violencia sectaria hacía parte de la estrategia del Estado Islámico para generar vacíos de seguridad (o “regiones de salvajismo”) que deberían ser ocupados por los yihadistas y, posteriormente, estabilizados mediante el ofrecimiento de servicios básicos, bienes públicos y seguridad, según la aplicación de la Sharía (McCants, 2015, p. 83). Así, se evidenciaron en algunos documentos oficiales de la organización, como el denominado “Plan estratégico para reforzar la posición política del Estado Islámico en Irak” de 2010 y la denominada “metodología profética” que fue presentada en el primer y decimotercer número de la revista *Dabiq*.

No obstante, el auge del sectarismo también obedecía a un contexto político, que se presentaba tanto en Irak como en Siria, en el que se habían establecido estructuras de poder excluyentes, que hacen uso de una identidad religiosa para su sostenimiento (Al-Qarawee, 2013), es decir, se relacionaba al gobierno de Irak, establecido en 2003, con el chiismo —y la importante influencia iraní—; mientras que el régimen sirio se reconoce como proveniente de la minoría alauita, una rama del chiismo. Como señala Haddad (2011), el enfrentamiento sectario también refleja una competencia por la propiedad legítima de la nación, por ejemplo, en el caso iraquí, las reivindicaciones históricas de chiitas y kurdos tras la caída del régimen de Saddam Hussein, como el renombrar lugares y realizar celebraciones religiosas que estaban prohibidas, eran consideradas como agresiones por parte de la comunidad sunnita, dada su exclusión del

¹⁷ Traducción libre del autor.

poder. En el caso sirio, fueron evidentes los enfrentamientos sectarios que promovían la “limpieza” sectaria:

Un amigo alauita muy sofisticado habló con rudeza, diciendo que había que “joderlos”, “erradicarlos”, “limpiar el país”. En su opinión, la solución en Homs era matar a todos los sunitas que vivían allí. Incluso afirma que Homs "originalmente" es una ciudad alauita, que alguien como él debe saber que es una tontería. Lo escuché durante mucho tiempo antes de desafiar lentamente su narrativa y hacer que volviera a sus sentidos. Pero estoy bastante seguro de que mis esfuerzos finalmente fueron en vano. (International Crisis Group, 2012, p. 25)¹⁸

Las protestas y manifestaciones que surgieron en el marco de la denominada “primavera árabe” en Irak y Siria fueron un factor catalizador para el auge del Estado Islámico. La fuerte represión por parte del régimen de Bashar al-Assad, el apoyo del Hezbolá y tropas iraníes fueron importante para presentar el conflicto sirio en términos sectarios; por su parte, los enfrentamientos que siguieron a las protestas en los territorios sunnitas de Irak alimentaron la percepción de ocupación iraní/chiita. Como señalaba uno de los insurgentes en Faluya:

Han pasado diez años. En 2004 fuimos atacados por el ejército de Estados Unidos. Hoy estamos bajo el ataque del ejército iraquí. Ahora tememos que invadan con el pretexto de que Daash [ISIL] está controlando la ciudad. Lo que pasa con el ejército iraquí es que en realidad no lo es; es un ejército iraní que lucha con armas estadounidenses. Tomé las armas en defensa de los sunitas que Maliki quiere eliminar. Estamos decididos a evitar que sus fuerzas entren en la ciudad. (International Crisis Group, 2014, p. 10)¹⁹

De esta manera, el Estado Islámico —más precisamente, el Estado Islámico de Irak (ISI), la organización que lo antecedió— desarrolló sus campañas de propaganda centradas en el sufrimiento de la comunidad sunnita con el fin de presentar su discurso securitizador y señalar la amenaza existencial que los conflictos en Irak y Siria representaban. Pero también, resaltaba los ataques violentos para retribuir el daño al enemigo y las conquistas y triunfos como resultado de la voluntad divina, lo que le permitía mostrarse como defensor del pueblo sunnita.

Por supuesto, como señala Sheikh (2014, p. 268), la forma cómo se describa la amenaza en términos existenciales debe estar acorde con la imaginaria religiosa, por ese motivo la ofensiva y las campañas que sostuvo el Estado Islámico, entre 2012 y 2013, contra las fuerzas armadas sirias e iraquíes era representada como parte de la lucha contra el enemigo chiita. Por ejemplo, en el anuncio de la campaña “Breaking the Walls”:

Abu Bakr al-Baghdadi declaró el comienzo de una nueva etapa de la acción yihadista para regresar a las regiones y controlarlas por la fuerza y derrotar al ejército safávida y sus partidarios, él, que Allah lo proteja,

¹⁸ Traducción libre del autor.

¹⁹ Traducción libre del autor.

declaró el plan de (Breaking the Walls) y dio sus instrucciones y órdenes para atacar las articulaciones del proyecto Safavid y sus pilares, y apuntar con precisión a los jefes del gobierno Safavid y su sede gubernamental y sus centros militares y de seguridad, y las guaridas de los malvados Rafidi y sus lacayos y matones de los traidores sunitas. (al-Adnani, 2012, p. 4)²⁰

Como se observa, el lenguaje del discurso estaba enfocado en resaltar la lucha contra el chiismo, por tal motivo, el uso de términos despectivos como “*rafida*”²¹, “*safávida*”²² y “*nusayri*”²³ fueron constantes en la propaganda del grupo, en la que también se mostraban ejecuciones masivas, asesinatos de miembros de ejército y la destrucción de santuarios y hussainías chiitas como parte de la lucha del Estado Islámico contra la idolatría y los apóstatas, como se observó en los videos de “Clanging of the Swords. Part IV”, “Upon the Prophecy Methodology” y “Flames of War”.

Estas acciones eran correspondientes con la declaración de *takfir* que hace parte de la ideología del Estado Islámico, que afirma que el chiismo está fundamentado en prácticas no islámicas como la adoración de hombres y de tumbas —como es el caso de la celebración del *Ashura*, la cual consiste en la peregrinación a la tumba del Iman Husayn Ibn Ali, nieto de Mahoma, que murió en la Batalla de Karbala en el año 680— por lo que atacarlos y eliminarlos hace parte de los mecanismo para defender el islam. Esto se observó en documentos como “Ruling of Shari’a on the Shi’a Sects”, que calificaba al chiismo como una secta apóstata, que rechazaba la religión y que, por tanto, debían ser atacadas al cometer una de las mayores ofensas dentro del islam (Al-Tamimi, 2017).

El enfrentamiento violento entre las fuerzas de seguridad estatales y la población sunnita convirtió al Estado Islámico un aliado necesario para hacerles frente, esto le permitió tomar control de aquellas poblaciones de mayoría sunnita, que en ocasiones era vista como una lucha por la liberación²⁴. Así, proclamó la creación de un Estado islámico (*al-Dawla*) en Faluya (Irak), en los primeros días de 2014, con el fin de defender la población sunnita de los ataques del gobierno iraquí (Adnan & Reese, 2014, p. 12). De esta manera, la estrategia del Estado Islámico acudió y aprovechó los enfrentamientos sectarios para desestabilización de los Estados de Irak y Siria, y logró controlar cada vez más territorio, lo que conllevaría a la proclamación de un califato, un aspecto que consideraba esencial en el requerimiento de seguridad.

²⁰ Traducción libre del autor.

²¹ Significa el que rechaza

²² En referencia al imperio Safávida que surgió en Irán

²³ Término es utilizado para referirse a los alauitas. Es una forma señalar que sus creencias provienen de un hombre y no de Dios. Proviene del nombre del fundador de la secta Abū Shu‘ayb Muḥammad ibn Nuṣayr.

²⁴ Dentro de varias poblaciones sunnitas de Irak se tenía la visión de que el país se encontraba invadido Irán, como señalaría algunos ciudadanos en Faluya: “La resistencia no logró sus objetivos. Estados Unidos entregó Irak a Irán y los chiitas. ¡Hoy debemos aprovechar la oportunidad para liberar a Irak de la presencia iraní, de una vez por todas!” (International Crisis Group, 2014, p. 10)

3. El Estado Islámico y la seguridad societal

La población de Irak y Siria cuenta con la presencia de diferentes minorías étnico-religiosas, entre ellas, se destacan los kurdos, los drusos, los yazidíes, los cristianos-asirios y los turcomanos. La declaración del califato por parte del Estado Islámico, a mediados de 2014, representó una amenaza existencial para estas comunidades, en particular, para las minorías religiosas, dado que su presencia era considerada una falta a las obligaciones del “buen musulmán”, como describía el Estado Islámico en la revista *Dabiq* sobre los yazidíes:

Su continua existencia hasta estos días es un asunto por el que los musulmanes deberán responder en el Día del Juicio, considerando que Allah ha revelado el Āyat as-Sayf (el verso de la espada) hace más de 1.400 años. El glorificado dijo, “más cuando hayan pasado los meses sagrados matad a los idólatras dondequiera les halléis, capturadles, cercadles y tendedles emboscadas en todo lugar, pero si se arrepienten [y aceptan el islam], cumplen con la oración prescrita y pagan el Zakât dejadles en paz. Ciertamente Allah es absolvedor, misericordioso” [Al Barâ’ah: 5] (Estado Islámico, 2014a, p. 14)²⁵

De esta manera, el Estado Islámico planteaba una dinámica de seguridad, que, basado en sus postulados ideológicos de luchar contra el politeísmo, la idolatría y la apostasía para defender el principio del *tawhid* y aplicar la ley sagrada (*hakkimiyyah*), consideraba necesaria la eliminación de todas estas comunidades minoritarias. Así, se presentó una amenaza a la seguridad societal de los grupos minoritarios de Irak y Siria, dado que sus acciones se dirigían en contra de la identidad de estos grupos y de sus mecanismos de reproducción, como señala el planteamiento de la escuela de Copenhague.

Según Buzan et al. (1998, p. 124-126), las amenazas a la seguridad societal son: la migración, relacionada con los cambios en la composición de la población; la competencia vertical, cuando la concepción de la identidad se hace más amplia o pequeña, ya sea por un proyecto integracionista o secesionista; la competencia horizontal, cuando una identidad se ve amenazada por la influencia de una mayoritaria; y la despoblación, ante la desaparición física de sus miembros. En el caso del Estado Islámico, sus acciones —consideradas necesarias dentro de su proceso de securitización— forzaron a las minorías a abandonar sus territorios y a convertirse al islam; mientras que su identidad era borrada mediante la destrucción de sitios sagrados, la confiscación de propiedades, la violencia sexual y el asesinato de la población.

El epicentro del ataque del Estado Islámico a los grupos sociales ocurrió principalmente en la provincia iraquí de Nínive, donde se encuentra la ciudad de Mosul, desde la cual proclamó el califato e hizo su primera aparición pública el líder de la organización y autoproclamado califa, Abu Bark al-Baghdadi. Esta zona de Irak se caracteriza por la presencia de varias minorías, que habitan allí desde hace miles de años, y que tienen un vínculo importante con un territorio que consideran ancestral y en

²⁵ Traducción libre del autor.

el que se encuentra las representaciones de su identidad, como templos, ruinas y restos arqueológicos.

Tras la declaración del califato, se dieron las primeras muestras de gobernanza mediante la aplicación de la Sharía. Así, se establecieron los denominados castigos *huddud* y la *hisba*²⁶ con fin de demostrar la legitimidad religiosa (Caris & Reynolds, 2014, p. 16). También, se controlaban los tiempos de las oraciones, los precios de los alimentos, se prohibía la venta de alcohol y se quemaban cigarrillos y drogas (Zelin, 2016, p. 3). De esta manera, se buscaba resaltar la vivencia de la religión de la forma adecuada, por esta razón, este tipo de acciones y actividades fueron parte importante de la propaganda del Estado Islámico.

Por otro lado, apelando a los principios de *al-wala' wa al-bara'* y de *millat Ibrahim* (la religión de Abraham)²⁷ se señalaba la obligación de todo “buen musulmán” de actuar en contra de cualquier vestigio de politeísmo e idolatría, como una forma de seguir el ejemplo del Profeta y de Abraham, quienes destruyeron y rechazaron las representaciones de falsos dioses y los ídolos. Por esta razón, “purificar” el territorio del autoproclamado califato implicaba la destrucción de templos, lugares sagrados y destrucción de zonas arqueológicas.

Por lo anterior, se arrancaron las cruces de las iglesias, se destruyeron las estatuas e imágenes de santos y se demolieron aquellos santuarios y mezquitas que fueron construidos sobre alguna tumba y que eran sitios de culto y devoción (MacEoin, 2014). También, se creó una unidad denominada Kata'ib Taswiyya (batallones de liquidación) encargada de destruir sitios arqueológicos²⁸, como ocurrió en Palmira, Hatra y Nimrud. La destrucción de estos lugares correspondía a la eliminación de símbolos de innovaciones (*bid'ah*), de politeísmo (*shrik*) y de infidelidad a Alá, por lo que fue publicitadas por parte del Estado Islámico en sus videos y abordadas en la revista Dabiq, en el texto “” (Estado Islámico, 2015).

Por su parte, las propiedades eran confiscadas, saqueadas y, en algunos casos incendiadas. Las viviendas pertenecientes a cristianos fueron marcadas con la letra “N” de *nasrani* (nazareno) y las de los chiitas con la letra o “R” de *Rafida*. Estas eran destinadas a combatientes extranjeros que migraban al autoproclamado califato o como centros de detención. Así, mediante la destrucción de los sitios sagrados y la apropiación de sus bienes se buscó erradicar la manifestación física de las identidades de las minorías provocando desarraigo, dado que estos sitios son esenciales para mantener sus mecanismos de reproducción como sociedad.

En los diversos territorios controlados por el Estado Islámico se daba ultimátum para abandonar el territorio, la conversión o enfrentar la muerte. Esta situación fue

²⁶ Institución islámica que se encarga del mantenimiento del orden y la moral, corrigiendo la conducta de los musulmanes a la Sharía, según el principio de (*al-amr bi'l-ma'ruf wa'l-nahy'an al-munkar*) (Esposito, 2003).

²⁷ Los salafistas citan el Corán 60:4 para señalar el ejemplo de Abraham, quien decidió alejarse y ser enemigo de aquellos que no aceptan la unicidad de Dios.

²⁸ Además de las razones religiosas y económicas —dado el tráfico de piezas en el mercado negro—, las antigüedades eran consideradas representaciones del nacionalismo, por lo cual estas fomentaban la idolatría, las fronteras impuestas por los infieles y los regímenes taghut (Barak, 2015).

particularmente dramática para los pueblos yazidíes y cristianos asirios. En el caso yazidí, el departamento de la Sharía del Estado Islámico decidió que deberían ser considerados como *mushirk* (politeístas), por lo que deberían elegir entre la conversión o la muerte (Estado Islámico, 2014a, p. 15). También, autorizaba que las mujeres y niñas mayores de nueve años fueron consideradas botín de guerra (*malak yamiin*) y se repartieran entre los miembros de la organización y fueran forzadas a convertirse al islam, golpeadas y violadas en repetidas ocasiones (Amnistía Internacional, 2014a; 2014b; Human Rights Council, 2016). Para el Departamento de Proclamación de Fatwas e Investigación (*Diwan al-'Iftaa wa al-Buhuth*), se reconocían estos actos como una recuperación de la tradición de *sabiya*, que consiste en esclavizar a las mujeres de los infieles capturadas en las guerras, como parte de la Sharía, de la yihad para la expansión del islam y de la lucha contra los infieles (Al-Tamimi, 2015a; 2015b).

Además de esta violencia sexual en contra de las mujeres yazidíes, centenares de hombres y niños fueron ejecutados masivamente, otros fueron secuestrados y llevados centros de detención donde debían realizar trabajos forzados y convertirse al islam, como lo promocionó el Estado Islámico en el vídeo titulado “Entry of hundreds of yazidis to Islam”, publicado a mediados de agosto de 2014 (Estado Islámico, 2014b).

Un segundo ejemplo que ilustra la amenaza a la seguridad societal es el caso de las comunidades cristianas asirias. Desde la invasión norteamericana a Irak, los grupos cristianos fueron vistos como aliados de los infieles, por lo que los ataques a iglesias y los asesinatos de sacerdotes fueron comunes entre 2003 y 2014, principalmente en Mosul y Bagdad (AINA, 2017; The Knights of Columbus and In Defense of Christians, 2016). Sin embargo, un aspecto particular del trato del Estado Islámico hacia las comunidades cristianas se centraba en el establecimiento del pacto *dhimmi*, como una parte del cumplimiento de las leyes islámicas.

Como señalaba el Estado Islámico (2016, p. 63), este pacto representaba una humillación de los cristianos ante los musulmanes y se les impedía la construcción de nuevos templos o su reparación; no podían albergar enemigos; ni expresar sus creencias en público, colocar cruces o levantar la voz durante sus oraciones. Este tipo de medidas impedían la práctica plena de la fe cristiana, a lo que se sumaba el valor del impuesto que debía pagarse para acceder a él, llamado *jizyah*. No obstante, la promoción del pacto *dhimmi* fue constante dentro de la propaganda del Estado Islámico, por ejemplo, los fotorreportajes que mostraban su aceptación por parte de comunidades cristianas en Raqqa y Qaryatayn, en Siria (MEMRI, 2015a; 2015b; al-Tamimi, 2015a).

De esta manera, la dinámica de seguridad que generaba el proceso de securitización de la religión por parte del Estado Islámico y la imposición plena de la Sharía, la defensa del *tawhid* y la lucha contra la idolatría y el politeísmo produjo una amenaza existencial sobre los grupos minoritarios, referente a su seguridad societal, en la que los asesinatos, los secuestros, la violencia sexual, la expulsión de sus tierras ancestrales y la destrucción de templos y lugares sagrados, afectaban los mecanismo de reproducción de la identidad, llevándolos al borde de su extinción como grupo societal.

Conclusiones

Para comprender la amenaza que representa el Estado Islámico es importante estudiar la relación entre religión y seguridad. De esta manera, la dinámica de seguridad es producto de un proceso de securitización de la religión, que se fundamenta en la ideología salafista-yihadista, que considera que el islam se encuentra en peligro existencial y que requiere de una serie de acciones para su defensa.

Para defender la religión y justificar sus acciones, el Estado Islámico acude a una serie de conceptos teológicos que han sido desarrollados a través del tiempo, influenciados por las circunstancias sociopolíticas y la aparición de varios personajes. Estos conceptos buscan la promoción de la religión, como *hakkimiyyah* y *tawhid*; mientras que otros la protegen, *yihad*, *takfir* y *al-wala' wa al-bara'*. Por tal motivo, la dinámica de seguridad de este proceso de securitización es tanto ofensiva como defensiva, lo cual constituye un aspecto particular en la relación entre religión y seguridad.

Sin embargo, como se señaló, los requerimientos de seguridad que plantea el discurso salafista representan una amenaza para la seguridad societal de los Estados y las comunidades. De tal manera, la explotación de las diferencias sectarias, como estrategia para la desestabilización de los Estados, y los ataques en contra de las minorías, al borde del genocidio, constituyeron acciones que se consideran como necesarias dentro del marco ideológico del Estado Islámico y la defensa de la religión.

En el contexto actual, cuando el Estado Islámico ha sufrido importantes retrocesos y derrotas, es importante reconocer las características de la amenaza que representa para entender y evitar posibles escenarios que le permitan un resurgimiento.

Referencias bibliográficas

al-Adnani, A. M. (1 de noviembre 2012). Stormings Are More Painful. (Al-Furqan Media). Recuperado el 13 de febrero de 2017, de <https://ia902704.us.archive.org/3/items/StormingAreMorePainful/Storming%20Are%20More%20Painful.pdf>

Adnan, S., & Reese, A. (2014). *Beyond the Islamic State: Iraq's Sunni Insurgency*. Middle East Security Report N°24. Washington: Institute for the Study of War. Recuperado el 30 de noviembre de 2015, de <http://www.understandingwar.org/report/beyond-islamic-state-iraqs-sunni-insurgency>

AINA. (2017). *Incipient Genocide. The Ethnic Cleansing of the Assyrians of Iraq*. Obtenido de <http://www.aina.org/reports/ig.pdf>

Amnistía Internacional. (2014a). *Ethnic Cleansing on Historic Scale: the Islamic State's systematic targeting of minorities in northern Iraq*. Recuperado el 2 de diciembre de 2015, de <https://www.amnesty.org/es/documents/mde14/011/2014/en/>

Amnistía Internacional. (2014b). *Escape De Hell. Torture and Sexual Slavery in Islamic State Captivity in Iraq*. Recuperado el 29 de junio de 2016, de

- https://www.amnesty.org.uk/sites/default/files/escape_de_hell_-_torture_and_sexual_slavery_in_islamic_state_captivity_in_iraq_-_english_2.pdf
- Al-Qarawee, H. H. (2013). *Heightened Sectarianism in the Middle East: Causes, Dynamics and Consequences*. Analysis 205. Milan: IPSI. Recuperado el 29 enero de 2017, de http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/analysis_205_2013_0.pdf
- al-Tamimi, A. J. (25 de septiembre de 2015a). The Archivist: Unseen Islamic State Fatwas on Jihad and Sabaya. [Entrada de blog]. Recuperado el 28 de diciembre de 2015, de Aymenn Jawad Al-Tamimi: <http://www.aymennjawad.org/17879/the-archivist-unseenislamic-state-fatwas-on>
- al-Tamimi, A. J. (29 de diciembre de 2015b). Unseen Islamic State Pamphlet on Slavery. [Entrada de blog]. Recuperado el 12 de enero de 2016, de Aymenn Jawad Al-Tamimi: <http://www.aymennjawad.org/2015/12/unseen-islamic-state-pamphlet-on-slavery>
- al-Tamimi, A. J. (18 de julio de 2017). Islamic State Treatise: Ruling of Shari'a on the Shi'a Sects. [Entrada de blog]. Recuperado el 20 julio de 2017, de Aymenn Jawad Al-Tamimi: <http://www.aymennjawad.org/20083/islamic-state-treatise-ruling-of-sharia-on>
- al-Zarqawi, A. M. (febrero de 2004). Zarqawi Letter. English translation of terrorist Musab al Zarqawi letter obtained by United States Government in Iraq. Recuperado el 13 de enero de 2017, de U.S. Department of State: <https://2001-2009.state.gov/p/nea/rls/31694.htm#>
- Barak, M. (10 de octubre de 2015). ISIS and the Destruction of Antiquities. Recuperado el 13 de octubre de 2015, de E-International Relations: <http://www.eir.info/2015/10/10/isis-and-the-destruction-of-antiquities/>
- Buzan, B. (2007). *People, States and Fear: an agenda for the international security studies in the post-cold war era*. Colchester: ECPR press.
- Buzan, B., Waever, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A Framework for the Analysis*. Londres: Lynne Reinner Publishers.
- Buzan B. y Waever O. (2009), Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory. *Review of International Studies*, 0(35), 253-276.
- Caris, C., & Reynolds, S. (2014). *ISIS Governance in Syria*. Middle East Report N°22. Washington: Institute for the Study of the War. Recuperado el 24 de Octubre de 2015, de <http://www.understandingwar.org/report/isis-governance-syria>
- Damluji, M. (2010). Securing Democracy in Iraq: Sectarian Politics and Segregation in Baghdad, 2003 – 2007. *Traditional Dwellings and Settlements Review*, 21(2), 71-88.

- El-Affendi, A. (2010). Umma, State and Movement: Events that Shaped the Modern Debate. En K. Hroud (Ed.), *Political Islam: Context versus Ideology* (pp. 20-36). Londres: SAQI & London Middle East Institute SOAS.
- Esposito, J. L. (Ed.). (2003). *Oxford Dictionary of Islam*. Oxford: Oxford University Press. Recuperado de <http://www.oxfordislamicstudies.com/browse?type=article>
- Estado Islámico. (2014a). The revival of slavery before the hour. *Dabiq*, (4), 14-18. Recuperado el 4 de marzo de 2015 de <https://azelin.files.wordpress.com/2015/02/the-islamic-state-e2809cdc481biq-maga-zine-422.pdf>
- Estado Islámico. (20 de agosto de 2014b). *Entry Of Hundreds Of Yazidis To Islam*. Recuperado el 5 de diciembre de 2015, de <http://jihadology.net/2014/08/20/new-videomessage-de-the-islamic-state-entry-of-hundreds-of-yazidis-to-islam-wilayat-ninawa/>
- Estado Islámico. (2015). Erasing the Legacy of a Ruined Nation. *Dabiq*, (8), 22-24. Recuperado el 3 de abril de 2017, de <http://jihadology.net/2015/03/30/al-%E1%B8%A5ayat-media-center-presents-a-new-issue-of-the-islamic-states-magazinedabiq-8/>
- Estado Islámico. (2016). *Break the Cross*. *Dabiq*, (15), 46-63. Recuperado el 9 de abril de 2017, de <http://jihadology.net/2016/07/31/new-issue-of-the-islamic-states-magazinedabiq-15/>
- Haddad, F. (2011). *Sectarianism in Iraq: Antagonistic visions of unity*. New York: Columbia University Press.
- Helfont, S. (2009). *The Sunni Divide: Understanding politics and terrorism in the arab middle east*. FPRI's Center on Terrorism and Counterterrorism. Philadelphia: Foreign Policy Research Institute. Recuperado el 26 de diciembre de 2015, de <http://www.fpri.org/docs/media/Helfont.SunniDivide.pdf>
- Human Rights Council. (2016). *"They Came to Destroy": ISIS Crimes Againsts the Yazidis*. United Nations. Recuperado el 20 de junio de 2016, de http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/A_HRC_32_CRP.2_en.pdf
- International Crisis Group. (2012). *Syria's Mutating Conflict*. Middle East Report N°128, Damascus/Brussels. Recuperado el 20 de octubre de 2016, de <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/syrias-mutating-conflict>
- International Crisis Group. (2014). *Iraq: Falluja's Faustian Bargain*. Middle East Report N° 150, Baghdad/Brussels. Recuperado el 27 de octubre de 2016, de <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabianpeninsula/iraq/iraq-falluja-s-faustian-bargain>
- Kfir, I. (2015). Social Identity Group and Human (In)Security: The Case of Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL). *Studies in Conflict & Terrorism*, 38(4), 233-252.

- Laustsen, C. B., & Waever, O. (2003). In Defense of Religion. Sacred referent objects for securitization. En F. Petite, & P. Hatzopoulos, *Religion in International Relations. The return de exile* (pp. 147-180). New York: Palgrave Macmillan.
- Maher, S. (2017). *Salafi-Jihadism: the history of an idea*. Londres: Penguin Books.
- MacEoin, D. (27 de diciembre de 2014). The Destruction of the Middle East. Recuperado el 22 de mayo de 2017, de Gatestone Institute: <https://www.gatestoneinstitute.org/4973/destruction-middle-east-antiquities>
- McCants, W. (2015). *The ISIS Apocalypse. The History, Strategy, and Doomsday Vision of the Islamic State*. New York: Saint Martin's Press
- McSweeney, B. (1996). Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School. *Review of International Studies*, 22(1), 81-93.
- Meijer, R. (2010). Salafism: Doctrine, Diversity and Practice. En K. Hroud (Ed.), *Political Islam. Context versus Ideology* (pp. 37-60). Londres: SAQI & London Middle East Institute SOAS
- MEMRI. (3 de Septiembre de 2015a). *ISIS Issues Dhimma Contract For Christians to Sign, Orders Them to Pay Jizyah*. Recuperado el 5 de diciembre de 2015, de MEMRI's Jihad and Terrorism Threat Monitor: <http://www.memrijttm.org/isis-issues-dhimma-contract-for-christians-to-sign-orders-them-to-pay-jizyah.html>
- MEMRI. (8 de Octubre de 2015b). *ISIS In New Video to Christians In Qaryatayn, Syria: PayJizya – Or You Will Be Executed and Your Wives Enslaved*. Obtenido de MEMRI's Jihad and Terrorism Threat Monitor: <http://www.memrijttm.org/isis-in-new-video-to-christians-in-qaryatayn-syria-pay-jizya-or-you-will-be-executed-and-your-wives-enslaved.html>
- Naji, A. B. (2006). *The Management of Savagery: The most critical stage through which the Umma will pass*. (W. McCants, Traducción.) Recuperado el junio 9 de 2016, de <https://azelin.files.wordpress.com/2010/08/abu-bakr-naji-the-management-of-savagery-the-most-critical-stage-through-which-the-umma-will-pass.pdf>
- Olidort, J. (2015). *The Politics of "Quietist" Salafism*. Analysis Paper N°18, The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World. Washington: Center for the Middle East Policy at the Brookings Institution. Recuperado el 7 de septiembre de 2015, de https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Brookings-AnalysisPaper_Jacob-Olidort-Inside_Final_Web.pdf
- Ospina Morales, G. (2019). Religión e identidad. La amenaza del Estado Islámico en Irak y Siria. *Desafíos*, 31(1), 193-235.
- Sheikh, M. K. (2014). The Religious Challenge to Securitisation Theory. *Millenium: Journal of International Studies*, 43(1), 252-272.

The Knights of Columbus and In Defense of Christians. (2016). *Genocide against Christians in the Middle East*. Recuperado el 4 de julio de 2016, de <http://www.stopthechristianguenocide.org/en/resources/Genocide-report.pdf>

Wagemakers, J. (2017). Revisiting Wiktorowicz. Categorising and Defining the Branches of Salafism. En F. Cavatorta y F. Merone (Eds.), *Salafism After the Arab Awakening: Contending with People's Power* (pp. 7-24). Oxford Scholarship Online.

Zelin, A. Y. (2016). The Islamic State's territorial methodology. Research notes 29, The Washington Institute for Near East Policy . Recuperado el 1 de mayo de 2016 de <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-islamic-states-territorial-methodology>

SALUD, PROCESOS DE GOBERNANZA REGIONAL Y SECURITIZACIÓN DE LAS FRONTERAS EN AMÉRICA DEL SUR

HEALTH, REGIONAL GOVERNANCE PROCESSES AND SECURITIZATION OF BORDERS IN SOUTH AMERICA

María Rocío Carrizo Pinchetti¹

Resumen

La pandemia del COVID-19 ocasionada por el virus SARS-CoV-2 ha provocado un desafío sanitario, económico y social en todo el mundo. Esto ha puesto de nuevo en escena a la salud como parte indisociable de la economía y del bienestar social. El presente trabajo tiene por objetivo analizar la salud internacional como motor de los procesos de integración regional, especialmente en el caso del regionalismo sudamericano con la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Luego, señala cómo en América del Sur se ha securitizado el COVID-19 y cómo ha cambiado el modo en que se observa a las fronteras, la circulación de personas y a la integración regional. A su vez, desarrolla algunos de los factores que han llevado a la desintegración progresiva que ha estado aconteciendo en la región. Termina remarcando la centralidad que posee el enfoque de determinantes sociales de la salud para concebir a la misma como el instrumento sanitario de la equidad social.

Palabras clave: salud, regionalismo, determinantes sociales de la salud, securitización, fronteras.

1. Introducción

La emergencia internacional relacionada con la pandemia del COVID-19, declarada el 30 de enero de 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS), provocó que la atención de la comunidad científica se volviera a dirigir al campo de la salud global. Este es uno de los problemas más graves de salud pública de las últimas décadas. Al 6 de octubre de 2020, se han reportado oficialmente 35.3 millones de casos y más de 1 millón muertes en todo el mundo (OMS, 2020). En lo inmediato, la pandemia ha provocado la recesión más abrupta de la historia que, de acuerdo con las proyecciones de la CEPAL, implicará una caída del crecimiento en América Latina y el Caribe de -9,1% en 2020, acompañado de un alza en el desempleo alcanzando una tasa cercana a 13,5%, un incremento de la tasa de pobreza de 7,0 puntos porcentuales para alcanzar el 37,3% de la población y una agudización de la desigualdad con un alza promedio en el índice de Gini de 4,9 puntos porcentuales (CEPAL-OPS, 2020).

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Actualmente realizando la Maestría en Relaciones y Especialización en Cooperación Internacional, ambas dictadas por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Correo electrónico: mrcarrizopinchetti@gmail.com

En el siglo XXI, la salud emerge en la agenda política global como un problema que solo puede abordarse de manera efectiva a través de esfuerzos de gobernanza y cooperación. En este contexto, la salud consolidó un lugar importante en las relaciones internacionales y ha llegado a desempeñar un rol clave en las agendas de la política exterior en la última década. Por lo cual, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del año 2000 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del año 2015 se encuentra la salud con un papel central en el debate internacional. David Fidler ha llamado a este momento la “revolución” de la salud mundial para dar cuenta del papel cada vez más importante de la salud en la política exterior. Esa “revolución” generó un aumento sin precedentes de los flujos de financiamiento general en salud y un visible incremento en la influencia de los legisladores, activistas y filántropos que reclaman que la salud se afiance como una cuestión de política exterior de primer orden. Como resultado, la salud global se convirtió en una parte esencial de la ecuación de las relaciones internacionales (Fidler, 2009) a través de una mayor conciencia del alcance de las cuestiones de salud en el desarrollo y el vínculo con el acelerado ritmo del avance científico y tecnológico.

De manera que, la salud, es un componente importante de todos los procesos de gobernanza, con una importancia social, política y económica cada vez mayor en cada país y en la región. De acuerdo con la Comisión de Gobernanza Global para la Salud de la Universidad de Oslo, una amplia gama de determinantes globales y políticos de la salud involucra aspectos tales como el comercio, las inversiones internacionales, las finanzas y regulación económica, medio ambiente, trabajo, conocimiento y propiedad intelectual, seguridad internacional y conflictos y desastres internacionales, entre otros, que incluye más actores y alianzas en negociaciones donde los intereses a menudo pueden chocar, socavar o generar inequidades en salud (The Lancet, 2014).

Con la llegada del COVID-19 se comprendió que el mundo era más vulnerable a la aparición y propagación mundial, tanto de enfermedades nuevas como conocidas. La integración de las economías de todo el planeta ha permitido: un enorme aumento de la circulación de personas y bienes; promovió el uso intensivo e insostenible de los recursos naturales; y cambios sociales acentuados favorables al contagio de enfermedades infecciosas, por ejemplo, densidad de población urbana, movilidad masiva de poblaciones en estos espacios, agregación de grandes contingentes de personas pobres, que a su vez terminarían ocupando viviendas precarias con acceso limitado a saneamiento básico. Estas condiciones permitieron el desarrollo de una “globalización de la enfermedad” con el COVID-19 (Fidler, 2004). Por lo tanto, es necesario considerar las epidemias y, sobre todo, las pandemias como el que vivimos como un fenómeno multidimensional, a la vez biológico, ambiental y social, con fuertes implicaciones económicas y políticas (Paes-Sousa, Lima y Buss, 2020).

En el presente ensayo me propongo analizar la salud internacional como impulsor de los procesos de integración regional, especialmente en el caso del regionalismo sudamericano con la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Luego, señalo cómo en América del Sur se ha securitizado el COVID-19 y lo

perjudicial que es para la integración. A su vez, desarrollo algunos de los factores que han llevado a la desintegración progresiva que ha estado aconteciendo en la región.

2. Desarrollo

En primer lugar, es preciso definir cómo se entiende a la salud en este trabajo para visibilizar su importancia en el ámbito de la integración regional. La salud no se puede comprender como un concepto estático ni a-histórico, sino que es producto de un proceso complejo de determinación social, es decir, múltiples condiciones que influyen en el estado de salud de las poblaciones, que van desde el nivel macroestructural -como las políticas internacionales, regionales y nacionales, las características sociodemográficas de una población, la situación económica, ambiental, social y la estructura de los servicios de salud- hasta el nivel de la salud individual (Herrero y Belardo, 2020).

Hecha esta salvedad, se puede comenzar a profundizar en cómo se diversificó y desarrolló la gobernanza mundial de la salud. Esta se consolidó después de la Segunda Guerra Mundial con el establecimiento en 1948 de la OMS, así como sus agencias regionales, como la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Durante la Guerra Fría, el campo de la salud internacional sufrió tensiones políticas e ideológicas de los dos bloques más importantes de la época: el que representaba el capitalismo y el que representaba el comunismo; y la salud no estuvo exceptuada de esta disputa. Como señalan Belardo, Loza y Herrero (2018), cuando la Unión Soviética y los países comunistas decidieron retirarse de la ONU en 1949 y, por lo tanto, de la OMS, este organismo estaba claramente controlado por los intereses del bloque occidental, particularmente de los Estados Unidos, que estimulaba el profesionalismo y el crecimiento burocrático, llevando campañas globales y técnicamente orientadas al control o eliminación de enfermedades específicas con la modalidad de programas verticales. Esta modalidad de actuación operaba con un enfoque similar al de la Fundación Rockefeller impuesta como modelo sanitario desde principios de siglo XX. Por lo tanto, dos enfoques de salud en tensión permanente caracterizaron esta etapa: uno basado en los factores sociales y económicos que determinan la salud de la población, y el otro más centrado en las tecnologías y las enfermedades. Ambos enfoques se mantuvieron en el tiempo con diferentes énfasis, dependiendo de las relaciones de fuerza de los países y los intereses de los actores internacionales (Belardo, Loza y Herrero 2018).

2.1 Gobernanza y Regionalismo sudamericano post-hegemónico

Ahora bien, la gobernanza en salud que quiero analizar se enmarca en los procesos de integración regional de América del Sur, especialmente la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). La CEPAL (2014, p. 10) define a los mismos como "un proceso multidimensional que puede tomar la forma de iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda y cuyo alcance se extiende no solo a cuestiones económicas y comerciales, sino también a cuestiones políticas, sociales, culturales y medioambientales también". Asimismo, el

regionalismo sudamericano posee ciertas características específicas que lo diferencian de otros procesos de regionalismos. Es una modalidad de gobernanza intergubernamental que, sin supranacionalidad busca reforzar (algunos aspectos de) espacios de política (Riggirozzi y Tussie, 2012). Entre sus principales motivaciones históricas se encuentran: por un lado, la gestión de las tensiones entre la autonomía política y económica frente a las influencias externas, y por otro la búsqueda de cooperación para el desarrollo económico y social. Como bien señalan Riggirozzi y Tussie (2018, p.15), “fue concebido como un instrumento para equilibrar influencias externas y mantener la paz social: la hegemonía estadounidense, la voracidad del capital internacional y las múltiples demandas de políticas afines a los centros de poder. Sin contrapesos, dichos centros actúan como disciplinadores de economías nacionales en países en desarrollo”.

A partir de la crisis del liberalismo y del regionalismo abierto a fines de los años 90 se empiezan a edificar nuevos procesos de integración que no solo tienen una naturaleza económica, pero también dimensiones sociales, culturales, políticas e ideológicas. Estos enfoques de integración se asociaron con el surgimiento de presidentes progresistas que cuestionaron las políticas liberales y el mercado como motores del desarrollo. Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Hugo Chávez en Venezuela y Rafael Correa en Ecuador, entre otros, compartieron intereses y un conjunto de ideas y valores que permitieron el surgimiento de nuevas prácticas gubernamentales para mejorar la distribución del ingreso y los servicios sociales, con un fuerte liderazgo estatal.

La búsqueda de un nuevo equilibrio entre Estado y mercado, y de la acción coordinada en áreas que iban más allá del comercio, redefinió el propósito y los términos de la gobernanza regional. La nueva modalidad de política económica regional comienza a distanciarse de la preocupación dominante del “regionalismo abierto” centrado en el comercio. Estas nuevas preferencias impactan naturalmente con vigor el espacio regional. El espacio regional es una estructura de oportunidad para fortalecer los nuevos consensos políticos, particularmente en el ámbito de los derechos sociales. Esto es lo que van a llamar Riggirozzi y Tussie (2012) como “regionalismo post hegemónico”, un regionalismo que se construye desde la nación a lo regional. La Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2011, son percibidos como una manifestación de regionalismo post-liberal, post-comercial y post hegemónico (Acharya 2009; Sanahuja 2012; Riggirozzi y Tussie, 2012), ya que buscan avanzar modalidades para recuperar autoridad en materia de políticas públicas y en algunos casos para lograr formas de protección social (Riggirozzi y Tussie, 2018).

UNASUR se construye a partir de acuerdos preexistentes (comerciales), específicamente el MERCOSUR y la Comunidad Andina, pero fortaleciendo nuevas áreas de la cooperación regional, más allá del comercio. De este modo, se constituyó un caso interesante de estudio para analizar los cambios en la forma y el contenido de la gobernanza regional, producto de la nueva coyuntura política-económica y social en

la región (Herrero y Tussie en Herrero y Loza, 2020). Su Tratado Constitutivo se propuso originalmente construir un espacio de integración y unión en el ámbito cultural, social, económico y político, con la intención de eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías. Fue concebida como una plataforma para fortalecer la soberanía e independencia de los Estados (UNASUR, 2008). Ayudó a superar varios conflictos y crisis que afectaron a los países sudamericanos, como la crisis separatista en Bolivia en 2008 y la revuelta policial de septiembre de 2010 contra Rafael Correa.

Para comprender sus orígenes es necesario recordar la formulación histórica de la lógica integracionista en términos de la tensión entre panamericanismo –como expresión de la hegemonía estadounidense- y latinoamericanismo -como propuesta de oposición a la anterior bajo los liderazgos de Brasil, México y Argentina. Esta delimitación se mantuvo inalterable hasta los años 90, cuando la integración de México al espacio del NAFTA (North American Free Trade Agreement) y su clara pertenencia a América del Norte, sumado al fuerte crecimiento de la economía brasileña y al progresivo declinar de la capacidad productiva argentina, alteró el escenario. Se plantearon así, en un primer momento, la consolidación del NAFTA en el norte del continente y del MERCOSUR en el Cono Sur. Si para el caso del NAFTA el liderazgo estadounidense era claro, para el MERCOSUR el liderazgo brasileño apareció compensado por una alianza desigual pero estratégica con la Argentina en el contexto sudamericano (Gil y Paikin, 2013).

UNASUR fue, en gran medida, el resultado de un diseño geopolítico brasileño. Este diseño responde a dos constantes de la política exterior de ese país: su búsqueda de autonomía y su voluntad de convertirse en una potencia regional y global. Parte, además, de la presunción brasileña de que México, único país que podría disputar ese liderazgo, estaba cada vez más vinculado a EEUU y la zona geopolítica norteamericana (Sanahuja, 2012). Brasil, a excepción de Chile y Ecuador, tiene fronteras con el resto de los países sudamericanos, con lo cual la existencia de un espacio de coordinación común aparecía como una necesidad que no podía cumplir el MERCOSUR, espacio volcado a la lógica de su frontera meridional y que dejaba por fuera problemáticas como la cuestión amazónica. Asimismo, fue fundamental en este proceso la intervención del presidente venezolano, Hugo Chávez, quien, en su búsqueda de fortalecer una alternativa al peso estadounidense en la región, influyó en la decisión del gobierno argentino de tomar como propia la iniciativa regional (Gil y Paikin 2013, p.26-27)

2.2 Salud y procesos de gobernanza regional

Avanzando en nuestro razonamiento, se puede comprender que este regionalismo post-hegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012) implicó dirigir la mirada hacia una agenda social a partir de un nuevo consenso regional que sostenía que los problemas sociales también deben afrontarse a escala transnacional. Este contexto va a ser clave para entender por qué la salud comienza a ocupar un lugar privilegiado de la

agenda de integración regional, convirtiéndose en el motor de las políticas sociales². Como argumentó Riggiozzi (2014) la gobernanza regional en salud sudamericana fue una expresión del alineamiento entre los objetivos socioeconómicos nacionales, la movilización regional de recursos y la diplomacia regional.

Por lo que refiere a la diplomacia regional de salud, esta se caracteriza esencialmente por la presencia de actores políticos, principalmente de los ministerios de salud, que llevan a cabo negociaciones para influir en los determinantes globales, políticos y económicos de la salud, abordando problemas que se extienden más allá de las fronteras de sus propios países. Dicha diplomacia implica negociaciones en el marco de foros de integración del sector de la salud (Buss y Tobar, 2018). Las organizaciones regionales sirven como un espacio para que los países se posicionen en la arena multilateral a través de lo que se puede denominar "diplomacia sanitaria regional".

En su estudio sobre cómo los organismos regionales enmarcan narrativas y desarrollan los argumentos sobre su diplomacia sanitaria de Amaya, Gollat y Kingah (2015) encontraron que la UNASUR poseía un enfoque centrado en determinantes sociales de la salud, la salud como motor del desarrollo y la salud como tema de seguridad (generalmente en torno a la idea de un "escudo epidemiológico" en la región). Lo enmarcaban como un problema de seguridad, ya que implica la protección de los ciudadanos al detener la propagación de nuevas enfermedades de los estados vecinos y la migración. Este marco se reflejó fuertemente en la "Constitución del Consejo Sudamericano de Salud" que llama a la acción colaborativa para abordar las amenazas epidemiológicas y entomológicas, particularmente en las regiones fronterizas (UNASUR, 2009a). Esto se manifiesta en el apoyo de UNASUR a los acuerdos transfronterizos entre Argentina, Brasil y Paraguay para abordar el dengue. Asimismo, la salud también se muestra como punto común de convergencia que puede promover la integración regional (Amaya, Rollet y Kingah, 2015).

Por lo tanto, la práctica de los Estados miembros hizo de la salud una de las áreas más dinámicas de cooperación regional dentro de la organización. Mientras que la cooperación internacional tradicional apuntaba a abordar enfermedades específicas a través de intervenciones y programas verticales, apoyados por fondos específicos, UNASUR buscó abordar la salud desde un enfoque más político. Esto se tradujo en la incorporación de los determinantes sociales de la salud, la promoción de las escuelas de salud pública³ y el intento de mejora de los sistemas nacionales de salud (Herrero y Tussie, 2015). Su expresión principal fue el Consejo de Salud donde la posición de los

² Belardo y Loza (2020) demuestran en su trabajo que la presencia de salud en la agenda regional no es nueva. De hecho, cada uno de los procesos regionales, en las distintas etapas, delimitaron la salud como un área estratégica para la cooperación entre los países miembros.

³ El Instituto Suramericano de Gobierno en Salud fue clave en esta etapa. A su vez, se constituyeron redes de instituciones estructuradoras de sistemas de salud, como la Red de Institutos Nacionales de Salud / Rede de Institutos Nacionales de Salud (RINS / UNASUR), la Red de Escuelas de Salud Pública / Rede de Escuelas de Salud Pública (RESP / UNASUR), Red de Institutos Nacionales del Cáncer / Rede de Institutos Nacionales de Cáncer (RINC / UNASUR). Red de Escuelas Politécnicas de Salud / Rede de Escuelas Politécnicas de Salud (RETS / UNASUR) y otras.

países en relación a la salud se consolidó como una causa regional ante la influencia externa y las acciones de los donantes y los organismos internacionales.

Es central señalar el trabajo de Herrero y Loza sobre las políticas de cooperación regional de medicamentos en el marco de la UNASUR. Las autoras contribuyen a una comprensión más amplia del papel de las organizaciones regionales en términos del acceso a los medicamentos y del desarrollo de la diplomacia regional de salud para mejorar esa accesibilidad. Inclusive, cómo las políticas regionales pueden devenir en estrategias para ampliar los márgenes de la salud como un derecho, a la vez que contribuir a fortalecer una mayor autonomía regional en el delineamiento e implementación de políticas sanitarias (Herrero y Loza 2020). Es posible ver los tres niveles en los que operaba este organismo y en los que se promovía también la emergencia, difusión e implementación de normas: nacional, regional y global. Las políticas regionales de salud también se difunden y reconstruyen del nivel nacional al regional, y viceversa, en un proceso de dos vías. El nivel regional de gobernabilidad actuaba como una bisagra que permitía la presentación coordinada de iniciativas mundiales. Una vez que las iniciativas surgían, algunas de ellas eran llevadas a la esfera mundial con el objetivo de promover temas específicos en la agenda internacional de salud. Al hacerlo, la UNASUR buscaba asegurar una voz en la salud mundial y obtener prominencia política en términos de diplomacia de la salud. Por lo tanto, la intervención de UNASUR en el tema del acceso a los medicamentos es un ejemplo que ha sido bien elaborado a partir de su base regional y es una de las intervenciones que confirman el papel de los organismos regionales en el desarrollo de normas en la escena global. En la cooperación entre países y los procesos de integración regional, la región fortalece y amplía su capacidad para negociar y defender sus intereses en espacios multilaterales frente al mercado y otras organizaciones internacionales y transnacionales, lo que genera una mayor autonomía de los países que pertenecen al proceso (Herrero y Loza, 2020).

En esta etapa, corrientes como Medicina Social Latinoamericana y la Salud Colectiva, que siempre fueron movimientos marginados, tuvieron una oportunidad para ejercer influencia sobre la agenda sanitaria regional e instalar los principios rectores de UNASUR Salud. Estas corrientes nacen en la década de los sesenta, donde se comienzan a reconocer esfuerzos para incorporar aspectos de las ciencias sociales a la enseñanza de la medicina. El esfuerzo de los mentores en especial en Argentina, fue precisamente contribuir para América Latina con un marco teórico alternativo que formulara la base de fundamentos científicos que ayudaran a discutir los conocimientos dados, la explicación del cambio como proceso histórico que permitiera mantener “una conciencia crítica y autocrítica” y la necesidad constante de discutir y definir sus propias categorías” (Pinzón 2008, p. 37). Este cambio vino de la mano de grupos académicos del ámbito de la salud que se unieron a distintos movimientos sociales disconformes con las dictaduras militares, que profundizaron aún más las desigualdades sociales con sus políticas económicas. Es en este periodo en el que nacen las tradiciones de la medicina social latinoamericana y la salud colectiva. Estas no pertenecen solo al campo de conocimiento científico de los problemas de salud, enfermedad y atención de las poblaciones, sino que también actúan en el campo de la

acción política. Son un campo de conocimiento y de práctica que reclama la realización colectiva del derecho a la salud y de los sistemas de salud universales y públicos centradas en la determinación social de la salud, las inequidades y las desigualdades en la salud y la producción social del proceso de salud y enfermedad. De esta manera, la perspectiva de los determinantes sociales de la salud, tal como lo entiende la MSL/SC se convierte en una herramienta útil para hacer visibles los aspectos estructurales alineados con la realización de la salud (Belardo, Loza, y Herrero, 2018).

Como ya se mencionó anteriormente, el regionalismo sudamericano posee la especificidad de ser un instrumento para fortalecer la soberanía nacional, y la UNASUR no fue la excepción a ello. Este hecho se refleja en que desde que comenzó a funcionar el Consejo Suramericano de Salud se fue configurando una suerte de identidad regional basada en los principios de la soberanía sanitaria regional (Teixeira en Belardo, Loza y Herrero 2018). De este modo, ha sido una herramienta para fortalecer la mano de los mercados y comprometer al Estado, pero también una herramienta para enfrentar las presiones externas y lograr espacios de política. En efecto, este tipo de regionalismo rompió con las narrativas dominantes sobre la integración regional y la institucionalización del libre mercado y el libre comercio y la fórmula de suma cero en relación a la integración y la soberanía (Riggirozzi y Tussie, 2018).

2.3 Securitización de fronteras frente al COVID-19

En los últimos años, la securitización se ha convertido en uno de los lentes interpretativos más importantes de diversos asuntos globales, entre ellos, la salud. Thierry Balzacq la define como “un conjunto articulado de prácticas mediante las cuales los artefactos heurísticos (metáforas, herramientas políticas, repertorios de imágenes, analogías, estereotipos, emociones, etc.) son movilizados contextualmente por un actor de securitización, que trabaja para impulsar a una audiencia a construir una red coherente de implicaciones (sentimientos, sensaciones, pensamientos e intuiciones), sobre la vulnerabilidad crítica de un objeto referente, que concuerda con las razones de las opciones y acciones del actor securitizador, invirtiendo al sujeto referente con tal aura de complejidad amenazante sin precedentes que una política personalizada debe ser emprendida inmediatamente para bloquear su desarrollo” (Balzacq 2011,3). En otras palabras, cómo un asunto de salud es construido y percibido como potencialmente peligroso, urgente y con implicancias negativas para la seguridad por un actor securitizante. Es en la idea de criticidad o emergencia que la esencia de la securitización radica principalmente. Cuando se comparte esta criticidad o escasez de tiempo, la "problemática" de un problema público se alcanza y se vuelve intersubjetiva. A partir de allí un problema llega a la etapa de securitización y se hace grande para la gestión política (Balzacq 2011). En consecuencia, lo que distingue a un proceso de securitización es la promoción de medidas extraordinarias - incluyendo la suspensión o excepciones a los procesos normales de deliberación democrática - como respuestas necesarias a esta amenaza existencial.

Esta visión de la salud como una amenaza a la seguridad nacional comenzó a partir de los 90s. En un estudio sobre la securitización del HIV/SIDA, Roxanna Sjostedt (2011), describe cómo la administración Clinton realizó este movimiento construyendo al HIV/SIDA como una amenaza para la seguridad nacional. Esto se generó al mismo tiempo que los Estados Unidos se constituía como uno de los empresarios de políticas más importantes en el diseño y difusión de la idea de que este virus era una amenaza para la seguridad internacional. Este marco analítico también se ha utilizado para analizar casos como el SARS, la gripe aviaria, Ébola, Zika, Dengue, entre otros.

El COVID-19 ha llevado a que se securitize la circulación de las personas y el contacto social, es decir, de los factores que podrían conducir a un crecimiento exponencial en el número de casos graves y, en consecuencia, al colapso del sistema sanitario (Nunes, 2020). Esto se debe a que este virus posee una tasa de letalidad más alta que la de la influenza A; tiene un período de incubación de 1 a 14 días; y se transmite de manera comunitaria (y posiblemente durante el período asintomático) por gotitas de tos y esputo, y también por contacto con superficies u objetos contaminados. En muchos países, la respuesta representó un escenario excepcional, con políticas de encierro y distanciamiento social. Las declaraciones de emergencia otorgaron mayores poderes a las autoridades y, en algunos países, llevaron a una militarización de la respuesta (Nunes, 2020).

De modo que, la securitización de la circulación y el contacto es un hecho nuevo en la salud global. Históricamente, la gobernanza sanitaria mundial tiene como objetivo evitar que las medidas nacionales de control de enfermedades afecten excesivamente a la circulación de personas y mercancías, ya que es condición necesaria para funcionamiento de la economía. El Reglamento Sanitario Internacional de 2005, por ejemplo, especifica en qué circunstancias los gobiernos nacionales pueden imponer medidas control adicional. Como menciona Nunez (2020), los mecanismos de seguridad en salud surgieron como parte de una cosmovisión liberal que apunta a instalar y mantener un triaje entre la circulación económicamente necesaria y la circulación perjudicial para la economía. Por lo tanto, la gobernanza de la salud mundial sacrificó un componente significativo de detección, imponiendo severos límites a la circulación económicamente necesaria. El resultado fue un conjunto de consecuencias económicas que pueden llegar a superar los efectos de la crisis financiera de 2008 (Nunes, 2020).

Desde el punto de vista de la salud pública, las fronteras se consideran territorios vulnerables, porque los patógenos y vectores cruzan fácilmente las fronteras internacionales, ya que en general se trata de una barrera artificial a los flujos naturales y sociales que sustentan la vida en una región determinada (Franco, Suarez Mutis y Peiter, 2020). La creciente interconexión e interdependencia global, reforzada por la globalización del capitalismo, se suma a esta vulnerabilidad al acercar las sociedades y aumentar la capacidad humana para infligir daños a través de las fronteras (Nunes, 2020). La vulnerabilidad, por tanto, va más allá del individuo, englobando aspectos colectivos y contextuales que conducen a la susceptibilidad a enfermedades y

trastornos (Ayres en Franco, Suarez Mutis y Peiter, 2020). Esta creciente vulnerabilidad se suma al manejo individualista y securitizador que han tenido los distintos países de América del Sur, donde se evidencia la falta de gobernanza regional sanitaria, que existía con la UNASUR.

La frontera internacional se define como un contexto geográfico en particular, que se extiende sobre una zona determinada, por un lado y otro de la línea límite internacional, creando una región particular: la “zona fronteriza” (Machado, 2000; Rumley; Mingui, 1991). La vulnerabilidad se entiende como una producción social, resultado de la materialización de inequidades y susceptibilidades en lugares que revelan, sobre todo, las diferencias de poder y acceso a la información por grupos de población (Cutter et al. en Franco, Suarez Mutis y Peiter, 2020). El contexto social entendido a la luz del concepto de vulnerabilidad amplía la capacidad de comprender los determinantes de la salud y, en particular, los procesos para mantener situaciones de salud particulares, como es el caso del COVID-19.

Asimismo, son susceptibles de traspasos de “factores económicos, sociales, culturales, animales, vectores de enfermedades, circulación atmosférica, entre otros” (Costa, 2012, p. 66). Algunos flujos permiten su control, otros son independientes de la voluntad humana. La circulación viral, por ejemplo, no se puede controlar simplemente construyendo un muro a lo largo de la frontera internacional. Implica cuestiones de salud del diálogo internacional, pero también responsabilidades políticas y sociales. Cabe recordar que la jurisdicción de cada territorio termina o comienza en el límite internacional, que está contenido y que da sentido a esta construcción sociopolítica, que es la frontera. Los caudales impulsados por aire o agua no comparten esta lógica territorial (Costa en Cunha, 2020). Los diferentes sistemas de diseño político, monetario, de protección social, los intensos flujos de productos, servicios y personas que conviven en las fronteras provocan desafíos a los sistemas de salud.

La globalización ha traído consigo un aumento considerable en el flujo de personas, bienes y capitales, requiriendo cada vez más la implementación de sistemas técnicos que permitan una mayor agilidad en la circulación de información, productos y servicios. Esto también incrementó las posibilidades de desplazamiento de patógenos que amplificaron la escala de acción / incidencia, ganando un horizonte planetario. Las fronteras, con sus rupturas (costumbres), son los pasos de estos flujos. Por estas condiciones, Peiter (2007) considera que las fronteras son lugares que representan complicaciones para la vigilancia de la salud. Las asimetrías en las zonas fronterizas se pueden traducir en oportunidades para ambos lados. En una zona fronteriza se necesita cooperación, colaboración entre países. Sin embargo, las fronteras son espacios de confrontación entre lo nuestro y lo otro (Albuquerque, 2010). Invariablemente, estos matices ideológicos tiñen el desempeño del personal que labora en los servicios de salud pública ubicados en los territorios fronterizos (Cunha, 2020).

Como señala Frenkel (2020), uno de los puntos más notables de la crisis desatada por el coronavirus es que la gran mayoría de los gobiernos ha optado por efectuar políticas nacionales frente a un problema sanitario de carácter global. En este

marco global, Sudamérica no fue una excepción: el cierre de fronteras, el endurecimiento de los controles, la restricción a la movilidad de personas y el alistamiento de tropas en zonas fronterizas son medidas que se repiten en toda la región desde que comenzó a propagarse el virus. Especialmente, en aquellos países limítrofes con Brasil, uno de los epicentros mundiales de la pandemia. Por lo general, este tipo de medidas han estado acompañadas de afirmaciones que señalan a los extranjeros como potenciales amenazas (Frenkel, 2020).

La securitización de fronteras⁴ en el caso del COVID-19, parece haber resucitado la noción de las fronteras que predominó en la región hasta la década de 1980, momento en que los países dejaban atrás las dictaduras y comenzaban el camino de la integración. Hasta entonces, las fronteras eran entendidas desde un enfoque nacional y organicista, según el cual se las consideraba elementos de clausura del territorio nacional y lugares de diferenciación neta con respecto al otro (Benedetti, 2018). En otras palabras, producto de la pandemia, “las fronteras dejaron de ser vistas como puntos de partida para la integración y pasaron a ser barreras que nos protegen de nuestros peligrosos vecinos. Todo habitante de un país limítrofe es susceptible de estar infectado y, por ende, es considerado una potencial amenaza” (Frenkel 2020, p.6).

En definitiva, es preciso que, en este escenario de mayor vulnerabilidad, donde las enfermedades van más allá de las fronteras nacionales de los países, globalizándose los riesgos para la salud, el nivel subregional, vinculado a iniciativas de integración, se promueva la cooperación en salud con el enfoque de determinantes sociales y del desarrollo humano que venimos analizando. Entre 2008 y 2019, América del Sur fue un ejemplo de cooperación en salud, durante la existencia de la UNASUR junto con su Consejo de Salud integrado por los 12 Ministros de Salud de la región. En esa época, el enfrentamiento colectivo de los países a la pandemia de influenza de H1N1, epidemias de dengue y la organización de acciones comunes contra otras enfermedades transmisibles emergentes y reemergentes, la preparación colectiva para la eventual llegada del virus Ébola, fueron dirigidos por el Consejo, apoyado por los Jefes de Estado e implementado por centenas de técnicos de los ministerios y sistemas de salud de los Estados miembros. Sudamérica tiene cerca de 48 fronteras a lo largo de 17 mil kilómetros (Buss y Tobar, 2020). Por lo tanto, es menester una mayor cooperación atendiendo a los distintos factores determinantes de la salud.

La implosión de UNASUR, liquidó este mecanismo estable que funcionó formalmente durante cerca de diez años en la región. Restaurar estos mecanismos políticos y técnicos es fundamental para el enfrentamiento a la epidemia del nuevo coronavirus, así como para los nuevos posibles desafíos de salud de interés internacional, pues simplemente cerrar fronteras no es la solución.

2.4 Fragmentación regional sudamericana y crisis sanitaria

⁴ Frenkel (2020) explica que esto no es algo novedoso en el Cono Sur. Por caso, la Triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay es señalada desde la década de 1980 como un espacio de operación de organizaciones terroristas. La crisis humanitaria en Venezuela y la expansión del crimen organizado transnacional también han generado una estigmatización de los migrantes entre los países del bloque.

Consideremos ahora los factores que han llevado a que en América del Sur no exista un mecanismo de coordinación formal como lo existió durante diez años. ¿Ha cambiado la visión y los valores compartidos sobre el modelo de regionalismo a seguir en América del Sur? ¿La institucionalidad de tipo intergubernamental fue ineficaz para mantener los compromisos? ¿Sigue existiendo la visión de que es necesario un regionalismo? ¿La disputa entre Estados Unidos-China incide en esta fractura? ¿O los gobiernos poseen grandes inestabilidades en su interior como para preocuparse por asuntos externos? En este apartado se analizarán algunos de los factores por los cuales el regionalismo sudamericano, especialmente UNASUR, se encuentra paralizado.

Con el giro conservador de los gobiernos de Argentina (2015), Brasil (2016) y Chile (2017) se empezó a generar una suerte de parálisis institucional del organismo. Ya en diciembre de 2017 la cartera de proyectos de infraestructura regional que era actualizada sistemáticamente por los gobiernos comenzó a abandonarse. También se habían desactivado otros instrumentos sudamericanos que presentaban resultados satisfactorios en áreas de defensa y salud. En marzo de 2019, Sebastián Piñera convocó la más reciente reunión presencial de los presidentes de América del Sur. Siete presidentes asistieron y decidieron reemplazar la Unasur por el Foro Prosur. La justificación presentada en los discursos fue que la Unasur sería ideologizada (influencia bolivariana), burocrática (tratado, regimiento) y costosa (40 funcionarios y un presupuesto anual de 11 millones de dólares) (Barros, 2020).

En abril de 2019 se desactiva la organización, cuando Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Perú y Paraguay anunciaron su retiro de la misma. Unos meses después, el gobierno colombiano dio un paso más al denunciar el tratado de UNASUR. En el comunicado oficial de suspensión de sus actividades, los seis gobiernos exigieron “resultados concretos para asegurar el funcionamiento de la organización en las próximas semanas”. Esto implicó una presión para nombrar al político y diplomático argentino José Octavio Bordón como secretario general del bloque, quien estaba siendo rechazado por Venezuela y Bolivia. También significó reclamar la revisión de las reglas de toma de decisiones basadas en la regla de la unanimidad y una nueva orientación de la organización hacia la cooperación en áreas temáticas específicas para encajar en sus agendas nacionales como el comercio o la integración de infraestructura física (Frenkel y Comini 2020). Además, el gobierno del presidente Luis Lacalle Pou anunció en marzo el retiro de Uruguay de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y el regreso al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (Agencia TELAM, 2020). Mientras que en Bolivia (con un gobierno interino tras el golpe de Estado a Evo Morales en 2019) el proceso de salida está en manos del Órgano Legislativo⁵ (Página Siete, 2020). Por lo tanto, ya ha sido abandonado por la mayoría de los países de la región, a excepción de Guyana, Surinam y Venezuela.

Frenkel y Comini (2020) explican este proceso en tres niveles de análisis: sistémico, regional y nacional. El primer nivel refiere a la cuestión de la globalización y la crisis del multilateralismo. El multilateralismo parece estar cuestionado desde

⁵ La salida se encuentra estancada en aquel país ya que los parlamentarios del MAS afirman la presidencia es transitoria por lo tanto no puede tomar decisiones vinculadas a iniciativas de integración latinoamericana.

diferentes perspectivas. Las instituciones internacionales y la gobernanza global están bajo presión y están adaptando su formato. La crisis del multilateralismo es el resultado tanto del resurgimiento del proteccionismo en los países centrales como del fracaso de algunas de las principales negociaciones económicas multilaterales. La retórica proteccionista prevalece actualmente en diferentes partes del mundo, pero muy manifiesta en el discurso de la Administración Trump en Estados Unidos. La elección de Trump ha tenido un impacto global negativo en la impugnación del multilateralismo. Desde una perspectiva latinoamericana, la retirada de Estados Unidos de la Asociación Transpacífica (TPP) y la evocación de la Doctrina Monroe por parte del exsecretario estadounidense de Tillerson State Rex son ejemplos de esta tendencia (Frenkel y Comini, 2020).

Otra muestra de ello ha sido el manejo del COVID-19 por Estados Unidos y también por China. La administración Trump se ha basado en un enfoque tradicional de securitización pero mayormente infractor del multilateralismo y la cooperación. El gobierno actual ha aprovechado la pandemia como una oportunidad para desentenderse del liderazgo del orden internacional, sus normas e instituciones y para recrudecer la guerra comercial que posee con China. Un ejemplo claro han sido las reglas propuestas que obligarían a los distribuidores de los servicios de atención médica a comprar equipos de protección y medicamentos a proveedores estadounidenses con el fin de obligar a las compañías multinacionales a irse de China y mudar su producción a Estados Unidos. Entre otra de sus acciones se encuentran, la acusación a China de la gravedad de la pandemia denominando al virus como el “virus chino”, la resistencia al pedido emitido por líderes de Europa y de África al FMI por fondos adicionales para asistir a las economías emergentes y el anuncio del retiro de fondos a la Organización Mundial de la Salud (Bermúdez 2020) en abril. Washington quería que esa organización fuera más exigente con el gobierno de China e inculpó a Pekín de "ignorar sus obligaciones de informar" sobre el virus a la OMS. También acusó a China de haber presionado a esa institución para que "engañara al mundo" cuando en ese país descubrieron la enfermedad (BBC News Mundo 2020).

Asimismo, el reciente anuncio del retiro del país de la OMS fue otra de las medidas tomadas al respecto. Esto podría tener repercusiones graves para la bioseguridad, desde un resurgimiento de la poliomielitis y la malaria hasta barreras en el flujo de información sobre el COVID-19. Las alianzas científicas en todo el mundo también se verían dañadas, y Estados Unidos podría perder influencia sobre las iniciativas de salud global. De hecho, la legislación propuesta sugiere que el gobierno de los Estados Unidos podría estar considerando formas alternativas de financiar la salud en el extranjero. Incluso está circulando una propuesta para una iniciativa de \$ 2.5 mil millones que supervisaría las respuestas a pandemias, llamada Respuesta del Presidente a Brotes. También se presentó al Senado una propuesta para una 'Ley de Seguridad y Diplomacia de Salud Global de 2020'. Sin embargo, estos esfuerzos podrían incluso agregar incoherencia a la respuesta mundial al COVID-19, y a la salud global en general, si no están conectados a una OMS totalmente financiada. Cabe destacar que los lazos diplomáticos de los que depende Estados Unidos para trabajar en otros países sumado a la información obtenida de la OMS podrían ser

especialmente importantes para los intereses de seguridad del país. Incluso si Trump no revoca la membresía, la falta de contribución de fondos voluntarios significa que el país tendrá menos influencia en lo que realiza la agencia (Maxmen, 2020). Por su parte, China se presenta como un nuevo actor normativo de las relaciones internacionales, comprometido con un multilateralismo sanitario. Sin embargo, la crisis pandémica también es un tema de seguridad interna que requiere plena soberanía en su gestión. Esta división ha estimulado un embate político-ideológico con efectos paralizantes para el Consejo de Seguridad de la ONU (Malacalza & Hirst, 2020).

Otro aspecto interesante que remarcan Comini y Frenkel (2020) es la noción de pos-globalización, que marca una nueva etapa caracterizada por niveles significativos de integración de la economía digital, así como por la reorganización y fragmentación de los mercados y las cadenas de valor globales. Tales procesos habían tenido lugar incluso antes del Brexit o la llegada de Trump a la Casa Blanca. La evidencia es el creciente proteccionismo del G20 y la retracción de la multinacional basada en la subcontratación como modelo de negocio. La naturaleza cambiante de la globalización puede exacerbar las fuerzas centrífugas provocadas por la crisis del multilateralismo; en particular, se cuestiona la idea de que los esquemas multilaterales son útiles para incrementar la cooperación internacional (Frenkel y Comini, 2020).

Por lo que atañe al nivel de análisis regional, los temas clave a discutir son (falta de) liderazgo, las dimensiones de la integración y la agenda de seguridad. La actual ausencia de liderazgo en América del Sur ha contribuido a la crisis de UNASUR. Fue originalmente un instrumento brasileño para consolidar su posición en América del Sur y para hacer realidad su aspiración de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas —y una estrategia para consolidar la autonomía regional (Frenkel y Comini, 2020). La fundación de UNASUR implicó la búsqueda de la convergencia entre un grupo de gobiernos muy heterogéneo, más allá de Brasil, que estaban dispuestos a asumir un papel activo en el proceso de establecimiento de la agenda regional. Actualmente, nadie parece estar dispuesto y ser capaz de liderar Sudamérica. Por el contrario, varios de los países que lideraron la organización durante sus días iniciales pretenden alejarse de UNASUR (Frenkel y Comini, 2020).

Aunque no se establece formalmente, Estados Unidos sí tiene una agenda para América Latina que se centra en dos temas principales: la migración y la lucha contra las drogas ilegales. Lejos de ser aislacionistas, algunos analistas consideran la actitud de la Casa Blanca hacia la región como parte de la reafirmación de una “primacía oscurecida” (primacía ofuscada). La interacción de las agendas política, económica y de seguridad marca, y seguirá marcando, el pulso de la relación entre Estados Unidos y los países ex miembros de UNASUR. Estas interacciones también afectan las relaciones entre los gobiernos de los países miembros, los cuales deben decidir si avanzar hacia mecanismos de seguridad cooperativa como los que se han creado o si prefieren esquemas de seguridad unilaterales o bilaterales atomizados (Frenkel y Comini, 2020).

Finalmente, el nivel doméstico incluye el ciclo electoral, la inestabilidad política y las orientaciones de la política exterior. Un primer factor de estrés proveniente del ámbito doméstico está relacionado con los cambios de gobierno en la región. Cada nuevo ciclo electoral trae nuevos gobiernos al poder. La integración regional depende políticamente de las preferencias, intereses y voluntad de los actores políticos, principalmente los gobiernos, que participan en la configuración de las políticas estatales en momentos históricos específicos (Frenkel y Comini, 2020). La inestabilidad política de la subregión es un segundo factor interno importante que afecta a UNASUR. Los gobiernos débiles suelen asociarse con líderes que tienen poco margen para definir e implementar políticas tanto internas como externas, con jefes de gobierno impopulares, divisiones dentro de la legislatura y/o orden constitucional que limitan el poder de los jefes de gobierno (Frenkel y Comini 2020). La judicialización de la política, la volatilidad macroeconómica y el endeudamiento público marcan el ritmo de varias de las administraciones sudamericanas (Frenkel y Comini, 2020).

La tercera limitación interna está vinculada a los objetivos estratégicos nacionales, es decir, las metas de los actores que controlan las instituciones estatales, y las políticas exteriores. Los cambios institucionales y políticos, así como los conflictos de interés y, por supuesto, las influencias provenientes de un sistema global y regional en constante reconfiguración, tienden a conducir a una alteración de los principios rectores, estrategias e instrumentos de inserción internacional de los países de la región. Los países de UNASUR exhiben, con matices discernibles, altos niveles de dependencia de los mercados globales. Al mismo tiempo, las grandes disparidades entre subregiones determinan una alta heterogeneidad dentro del subcontinente (Frenkel y Comini, 2020).

Existen varios enfoques para clasificar la política exterior en América Latina. Russell y Tokatlian (2013) argumentaron que los países latinoamericanos han seguido una de las dos estrategias fundamentales de la política exterior: aquiescencia o autonomía⁶. Un claro ejemplo de cómo un buen número de gobiernos de la región ha seguido la estrategia de aquiescencia y acompañamiento al gobierno de Estados Unidos ha sido con el reciente intento de este país de transformar el sistema interamericano. En el tema de la elección del nuevo presidente del BID, se debe mencionar la confluencia de dos hechos. El primero es que el gobierno de Trump decidió asumir el control del banco⁷ con el propósito de condicionar la provisión de créditos y buscar limitar la expansión de China en América Latina –en especial, en el terreno de los proyectos de infraestructura, energía y tecnología–. En segundo término, América Latina mostró una vez más su disfuncional fractura al carecer de una

⁶ Las dos estrategias resultan de la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional y de la pertenencia del país o países que la practican al área de influencia de Estados Unidos. Mientras que la primera consiente y asimila, implícita o explícitamente, esta condición, la segunda posee el imperativo del desarrollo económico; la búsqueda de la paz; la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores; la restricción del poder de las grandes potencias, particularmente de Estados Unidos; así como la construcción de un orden internacional más equitativo (Russell & Tokatlian, 2013).

⁷ Por primera vez se incumple el pacto político tácito que desde 1959 se había cumplido mediante la elección de un latinoamericano para la presidencia del BID.

candidatura de consenso. Desde hace un buen tiempo la región viene erosionando su capacidad de convergencia y concertación (Tokatlian, 2020).

En efecto, desde que el 16 de junio de este año se presentó el candidato de Estados Unidos, Mauricio Claver-Carone, se produjeron fisuras. Uno de los grandes disensos estuvo en el seno del Mercosur (Brasil, Paraguay y Uruguay por un lado y la Argentina, por el otro) y la Alianza del Pacífico (Chile y México solicitando la postergación, Perú en silencio y Colombia en favor de Claver-Carone). El 12 de septiembre, Claver-Carone, resultó elegido con 30 votos mientras la abstención obtuvo 16 votos, de los cuales 5 eran de la región (Chile, Argentina, México, Perú y Trinidad y Tobago) y 11 eran extra regionales. La segmentación de América Latina ha sido artífice del logro de Estados Unidos para controlar el Banco (Tokatlian, 2020). En ese sentido, como bien explica Tokatlian (2020), la próxima elección presidencial en Estados Unidos tiene ahora para los latinoamericanos un gran significado: o se ahonda la quiebra del sistema interamericano con consecuencias imprevisibles para la región, o se intenta paliar los daños ya producidos mediante la limitación de la arbitrariedad de Washington. Para lo primero, la desunión latinoamericana será un factor coadyuvante; para lo segundo, se requerirá reducir la grieta intrarregional. Esta fragmentación auto-inducida ha conducido a la región a una irrelevancia internacional auto-infligida (Tokatlian, 2020). Se debe agregar a lo que señala este autor, que no solo la grieta regional está llevando a una insignificancia internacional, sino que también están generando un deterioro en las respuestas sanitarias y económicas al COVID-19 y a sus determinantes sociales.

3. Conclusiones

La distribución desigual de patrones y riesgos epidemiológicos se debe a la asignación inequitativa de las condiciones socio-económicas y los medios de prevención/ tratamiento de las enfermedades entre regiones, países y dentro de los mismos. El COVID-19 mostró un cambio profundo en las relaciones entre el espacio, el tiempo y las enfermedades infecciosas. Como menciona Buss et al. (2020): “La cobertura e intensidad del uso de tecnologías como la biotecnología genómica, Big Data, inteligencia artificial, cámaras de monitoreo, geolocalización, drones y telemedicina por parte de ciertos países indican que la capacidad industrial, el volumen de riqueza, la adaptabilidad social y la capacidad de gestión política, son los activos más importantes a movilizar ante shocks globales de múltiples dimensiones. En cierto modo, son indicadores sensibles de cómo se distribuyen las capacidades económicas y de gestión en nuestro planeta” (p.10).

Un ejemplo paradigmático de ello ha sido cómo el virus ha golpeado a los barrios vulnerables en Brasil, epicentro hoy de la pandemia en América del Sur. Si bien los contagios comenzaron en los distritos más ricos, los datos de salud pública de las ciudades de São Paulo, Río de Janeiro y Fortaleza muestran un cambio desde los vecindarios adinerados que sembraron el brote hasta las afueras urbanas. Entre los principales agravantes sociales se encuentran: favelas que carecen de agua potable, redes de alcantarillado e instalaciones de atención médica, las probabilidades de morir son mayores debido a los niveles más altos de enfermedades preexistentes y al menor

acceso a la atención médica, el hambre, ya que pocos pueden adherirse a las medidas de cuarentena (Slattery, 2020). Asimismo, la población de bajos ingresos a menudo tiene factores de riesgo importantes, como obesidad, diabetes y presión arterial alta (Genot, 2020). Otro determinante político es que el Estado es débil en las favelas y las bandas de narcotraficantes muchas veces son la autoridad de facto. Eso dificulta las cuarentenas, aun si contaran con el apoyo del presidente Jair Bolsonaro, quien ha rechazado repetidamente los temores sobre el coronavirus y calificó de extremas las medidas que tomaron los estados y municipios (Slattery, Perobelli y Eisenhammer, 2020).

En este contexto, la diplomacia sanitaria sirve como una herramienta apropiada para la acción colectiva y para influir en los determinantes globales de la salud, así como para la producción de algunos bienes públicos regionales y globales clave, como la vacuna. Como afirman Buss y Tobar (2018, 28): “A pesar del grito generalizado de “pensar globalmente y actuar localmente”, algunos de los desafíos de salud actuales probablemente requieran un esfuerzo complementario para “pensar localmente y actuar regionalmente”. Los procesos de integración regional en salud brindan la oportunidad de construir una comunidad política de salud con valores e intereses compartidos, situación que se puede lograr mediante la interacción entre los ministros de salud de los Estados miembros y sus expertos, especialmente mediante el establecimiento de consensos mediante el uso de la diplomacia en el campo de la salud”.

A pesar del panorama complicado que se viene señalando, existen iniciativas en América del Sur con respecto a la cooperación sanitaria. El gobierno argentino propuso destinar 16 millones de dólares del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) para el proyecto de “Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la salud (Mercosur, 2020). Este proyecto generó una red colaborativa de instituciones de investigación científica en el área de la salud pública regional (el Instituto de Biomedicina de Buenos Aires⁸ (IBIOBA-CONICET) de Argentina, la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) de Brasil, el Laboratorio Central de Salud Pública (LCSP) y CEDIC en Paraguay y el Institut Pasteur de Montevideo en Uruguay). Ello ha permitido una articulación de recursos para la atención a las demandas de la pandemia con colaboración de los Ministerios de Ciencia y Salud (Mercosur, 2020).

Resumiendo, es imperioso que en el presente se puedan construir puentes y puntos de encuentro entre los distintos gobiernos de América del Sur comprendiendo el cambio de fuerzas ideacionales y socio-económicas en la región que llevó a su fragmentación. Esta visión será esencial para lograr una mayor cooperación regional sanitaria, que es urgente y necesaria.

⁸ Recientemente, los países del bloque aprobaron un monto de US\$ 1.005.000 a pedido de Argentina, que serán destinados por el IBioBA para continuar con las acciones contra la pandemia

Referencias Bibliográficas

- Agencia TELAM. «Uruguay anunció que se retira de la Unasur y regresa al TIAR.» *Agencia TELAM*, 10 de Marzo de 2020.
- Amaya, Ana B, Vincent Rollet, y Stephen Kingah . «What’s in a word? The framing of health at the regional level: ASEAN, EU, SADC and UNASUR.» *Global Social Policy* 15, n° 3 (2015): 229-260.
- Balzacq, Thierry. 2011. “Chapter 1: A theory of securitization: origins, core assumptions and variants”. En *Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve* , 1-30. Oxford : Routhedge.
- Barros, Pedro Silva. «20 años de Operación Sudamericana.» *Página Siete* , 4 de Septiembre de 2020 .
- Belardo, María Belén y Herrero Marcela. 2020. “Negacionistas, Gradualistas y Estrictos. El Complejo Engranaje Entre Las Políticas, El Tiempo y Los Sistemas de Salud.” In *Posnormales. Pensamientos Contemporáneos En Tiempos de Pandemias.*, 91–124. ASPO.
https://drive.google.com/file/d/1COvZyVpJFVNEs0zRm_kMhaMtx3j_aJn5/view
- Bermúdez, Ángel. «BBC News Mundo.» Coronavirus: quién financia a la OMS y qué impacto tiene la orden de Trump de suspender las aportaciones de EE.UU., el mayor contribuyente. 29 de Mayo de 2020.
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52304822> (último acceso: 30 de Mayo de 2020).
- BBC News Mundo. «BBC News Mundo.» Trump vs. la OMS: el presidente anuncia el fin de la relación de EE.UU. con la Organización Mundial de la Salud. 29 de Mayo de 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52857060> (último acceso: 29 de Mayo de 2020).
- Buss, Paulo; Tobar, Sebastián. 2020. “La COVID-19 y Las Oportunidades de Cooperación Internacional En Salud.” *Cadernos de Saude Publica*. 36 (4): 1–3.
- Buss, Paulo , y Sebastian Tobar . «Health Diplomacy in the Political Process of Integration in Latin America and the Caribbean.» *Subject: Global Health, Public Health Policy and Governance, Special Populations. Online Publication*, Abril 2018: 1-30.
- Cláudia Marques Roma, Alexandre Bergamin Vieira, Adeir Archanjo da Mota. *Fronteiras e saúde : experiências, vivências e possibilidades*. Coletânea Saúde, Espaço e Fronteiras- ABEU, 2020.
- Comisión Económica para América Latina y Caribe –Organización Panamericana de Salud.2020. «Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.» *INFORME COVID-19*, 2020, 1-27.
- Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL). (2014). *Integración Regional: Por una Estrategia de Cadenas de Valor Inclusiva*. Disponible en: <http://>

www.cepal.org/es/publicaciones/36733-integracion-regional-estrategia-cadenas-valor-inclusivas.

Cunha, Elisângela Martins da Silva Costa- Edgar Aparecido da Costa- Rozilene Cuyate- Beatriz Lima de Paula Silva- Aguinaldo Silva- Rivaldo Venâncio da. «O CONTROLE DA DENGUE EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS DE FRONTEIRA.» En *Fronteiras e saúde: experiências, vivências e possibilidades (Coletânea, Saúde, Espaço e fronteiras)*. , de Claudia Marques Roma , Alexandre Bergamin Vieira y Ader Archanjo da Mota , 13-31. Brasil : ABEU, 2020.

Fidler, David P. 2009. “After the Revolution: Global Health Politics in a Time of Economic Crisis and Threatening Future Trends.” *GLOBAL HEALTH GOVERNANCE* II: 1–21.

Franco, Vivian da Cruz, Martha Suarez Mutis, y Paulo Cesar Peiter. «VULNERABILIDADE EM SAÚDE E MALÁRIA NA FRONTEIRA BRASIL-GUIANA FRANCESA.» En *Fronteiras e saúde: experiências, vivências e possibilidades (Coletânea Saúde, Espaço e fronteiras)*, de Alexandre Bergamin Vieira, Ader Archanjo da Mota Claudia Marques Roma, 13-31. Brasil: ABEU, 2020.

Frenkel, Alejandro , y Nicolas Matías Comini. «Chapter 8: UNASUR on the edge.» En *Regionalism Under Stress Europe and Latin America in Comparative Perspective*, de Detlef Nolte and Brigitte Weiff, 133-159. NY: Routledge, 2020.

Frenkel, Alejandro. «EL MERCOSUR ANTE LA COVID-19: DE LA DISPUTA COMERCIAL A LA AMENAZA SANITARIA.» *ANÁLISIS CAROLINA* 40 (Junio 2020): 1-14.

Genot, Louis. 2020. “In Brazil, COVID-19 Hitting Young People Harder.” AFP, 2020. https://www.thejakartapost.com/amp/news/2020/05/22/in-brazil-covid-19-hitting-young-people-harder.html?__twitter_impression=true.

Gil , Luciana , y Damián Paikin. «Mapa de la Integración Regional en América Latina Procesos e instituciones.» *Nueva Sociedad | Fundación Friedrich Ebert*, Septiembre 2013: 1-31.

Herrero, María Belén y Josefina Loza. «Políticas regionales en medicamentos y la construcción de soberanía en salud (2009-2019).» *Revista Estado y Políticas Públicas* Año VIII, nº 14 (2020): 181-200.

Malacalza, Bernabé, y Mónica Hirst . «¿Podrá reinventarse el multilateralismo después del coronavirus?» *La Diaria Política*, 30 de Mayo de 2020.

Maxmen, Amy. «What a U.S. Exit from the WHO Means for COVID-19 and Global Health.» *Nature Magazine* . 29 de Mayo de 2020. Disponible en: <https://www.scientificamerican.com/article/what-a-us-exit-from-the-who-means-for-covid-19-and-global-health/> (último acceso: 29 de Mayo de 2020).

- Mercosur. (6 de octubre de 2020). Más fondos del Mercosur para combatir el COVID-19. Obtenido de Mercosur:
<https://www.mercosur.int/mas-fondos-del-mercosur-para-combatir-el-covid-19/>
- Nunes, João. «A pandemia de COVID-19: securitização, crise neoliberal e a vulnerabilização global.» *Cadernos de Saúde Pública* [online] 36, nº 5 (2020).
- Página Siete. «Trámite de salida de Bolivia de Unasur está paralizado.» *Página Siete*, 13 de Marzo de 2020.
- Pinzón, Carlos Eduardo. «Los grandes paradigmas de la educación.» *Acta Médica Colombiana*, 2008: 33-41.
- Riggirozzi, Pía. «Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America.» *Economy and Society* 43, nº 3 (2014): 432-454.
- Riggirozzi, Pía, y Diana Tussie. «Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía.» *Perspectivas -Revista de Ciencias Sociales* Año 3, nº 5 (Enero-Junio 2018): 6-21.
- Russell, Roberto, y Juan Gabriel Tokatlian. «América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía.» *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Diciembre 2013: 157-180.
- Sanahuja, José Antonio (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR en Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Buenos Aires, Argentina.
- Slattery, Gram; Stephen Eisenhammer; Amanda Perobelli. 2020. “Importado Por Los Ricos, El Coronavirus Ahora Ataca a Los Pobres de Brasil.” Reuters, 2020.
<https://www.reuters.com/article/salud-coronavirus-brasil-pobreza/importado-por-los-ricos-el-coronavirus-ahora-ataca-a-los-pobres-de-brasil-idUSKBN22E0EJ>.
- Sjostedt, Roxanna. 2011. “Chapter 8. Health issues and Securitization: The construction of HIV/AIDS as a national security threat”. En *Securitization theory. How security problems emerge and dissolve*, de Thierry Balzacq, 150-169. Oxford: Routledge.
- The Lancet–University of Oslo Commission on Global. «The political origins of health inequity: prospects for change.» *The Lancet* 384 (Febrero 2014): 630-667.
- Tokatlian, Juan Gabriel. «El descalabro del sistema interamericano.» *Nueva Sociedad*. Septiembre de 2020.
<https://nuso.org/articulo/bid-sistema-interamericano-trump/> (último acceso: 15 de 09 de 2020).
- UNASUR. 2008. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Disponible en:
<https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tratado-constitutivo-unasur.pdf>

CAMBIO CLIMÁTICO Y RELACIONES MULTILATERALES: LA BÚSQUEDA DEL LIDERAZGO CLIMÁTICO EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

CLIMATE CHANGE AND MULTILATERAL RELATIONS: THE
SEARCH FOR CLIMATE LEADERSHIP IN THE AUTONOMOUS CITY OF
BUENOS AIRES

Aldana Sofía Vidal¹

Resumen

El presente trabajo analiza la política ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en clave de proyección internacional bajo el concepto de liderazgo climático. En particular, este trabajo habla del Plan de Acción frente al Cambio Climático (2010-2030), haciendo especialmente énfasis sobre la participación de la Ciudad dentro de los instrumentos multilaterales conocidos como “redes de ciudades”; identificando, a su vez, los beneficios de estas para la inserción de las Ciudades como nuevos actores claves en la dinámica internacional, dentro de la agenda ambiental y de cambio climático.

Palabras clave: cambio climático, redes, ambiente, proyección

¹ Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales y Licenciada en Política y Administración Pública. Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: alddi.vidal@hotmail.com

Introducción

Con la llegada de la globalización y la expansión sin precedentes de las tecnologías de la comunicación e información, el Estado se enfrenta a numerosos desafíos con relación al tratamiento de nuevas agendas respecto a temas cada vez más relevantes a nivel internacional como lo son las migraciones o el cambio climático y porque no ahora también la gestión de una pandemia. Pese a la mayor interdependencia de la información y el aumento en las formas de cooperación a nivel bilateral y multilateral, las fronteras siguen en pie, destacando a los Estados como los actores más importantes en el sistema internacional. Sin embargo, y en concordancia con lo que se expone en el marco teórico, el presente trabajo hace énfasis en los actores subnacionales, particularmente las ciudades, los cuales hoy en día son quienes se ocupan y gestionan estas nuevas agendas, producto de la proximidad de estas a los ciudadanos y los entornos en donde estos fenómenos impactan.

Esta cercanía hace de los gobiernos locales los gestores perfectos para un correcto análisis, implementación y evaluación de políticas que respondan a esta nueva realidad. Estas nuevas responsabilidades adquiridas llevan a que estos actores puedan, a su vez, expandir sus horizontes de cooperación por fuera del ámbito del Estado, participando de manera autónoma (aunque no independiente), de foros u organismos que le permitan un mejor entendimiento de estas temáticas.

Siguiendo lo expuesto, este trabajo se concentrará en los apartados siguientes específicamente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respecto a la cuestión del cambio climático. La Ciudad implementa desde hace ya años numerosas políticas destinadas al tratamiento de esta problemática; no obstante, se analizará únicamente el Plan de Acción frente al Cambio Climático 2010- 2030 (PACC), como política integral del Gobierno de la Ciudad hacia la cuestión ambiental, en cuanto a su importancia como factor para la adquisición de prestigio a nivel internacional.

1. Marco Teórico

El desarrollo de las tecnologías de información y comunicación junto con el mayor flujo de bienes, servicios, capitales y personas propio de la globalización ha traído a la arena internacional a nuevos actores que dentro de la órbita estatal buscan participar de manera autónoma en el sistema. Como remarca Miranda (2005, p.2), “junto a los actores no estatales, los subestatales o subnacionales, como las provincias, estados federados, comunidades autónomas y gobiernos locales, comenzaron a incorporarse a las relaciones internacionales a través de una fuerte participación en las relaciones transnacionales”.

A nivel local, hoy en día tanto los municipios como las ciudades pueden llevar a cabo actividades y relacionarse en el ámbito internacional por fuera de la centralidad del Estado. Este tipo de relación se ubica dentro del concepto de “paradiplomacia”,

definido como la implicación de los Gobiernos No Centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales (Cornago, 1999, p.40). La participación en el sistema internacional de estos actores subestatales o no centrales, le da a este un carácter descentralizado, haciendo mayor énfasis en las interacciones entre estos y otros actores como las ONG, las empresas o la misma sociedad civil.

La participación de los gobiernos locales a nivel internacional responde a que existen cuestiones dentro de las agendas estatales como la contaminación, la salud, la seguridad, el cambio climático, la migración, los servicios públicos o el bienestar económico de las personas que habitan el territorio, que tienen una relación más cercana con la localía y por lo tanto se presentan como problemáticas para las cuales el Estado no tiene ni capacidades ni recursos para resolverlas. En respuesta a esto, las ciudades están cada vez más relacionadas entre sí, a menudo a través de plataformas multilaterales que abarcan todo el mundo para lograr una mejor comprensión de las situaciones comunes que atraviesan y poder actuar en consecuencia. Pueden ser actores efectivos y participar en la dinámica de la gobernanza global.

Con respecto al marco legal dentro de la República Argentina que regula la actividad paradiplomática por parte de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se destaca el art. 124 de la Constitución Nacional, conforme al cual:

“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional. La Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto”.

Mientras tanto, el artículo 126 se asegura de que los convenios que puedan llegar a firmar los gobiernos provinciales o el de la ciudad excluyan aquellos de naturaleza política, limitando también otras capacidades para evitar el choque entre la legislación local y nacional. Como explica Zeraoui (2016, p.31), “la reforma constitucional de 1994, abrió la puerta a la legitimización de la política internacional de las provincias o municipios”.

Entre las posibles formas en las cuales puede clasificarse la diplomacia entre los actores subestatales, específicamente las ciudades, se destacan cinco tipos: (1) compromiso global desde las ciudades; (2) política exterior municipal; (3) hermanamiento de ciudades y relaciones bilaterales; (4) redes de ciudades; y (5) redes de ciudades no municipales (Acuto, Decramer, Kerr, Klaus, Tabory y Toly, 2018, p.4).

El presente trabajo hace énfasis particularmente sobre el cuarto tipo, es decir, las redes de ciudades.

Las redes de ciudades se conocen como organizaciones formalizadas con ciudades como sus miembros principales y caracterizadas por patrones recíprocos y establecidos de comunicación, formulación de políticas e intercambio; son consideradas una nueva alternativa frente a los límites de la diplomacia interestatal con el objetivo de llenar las brechas de gobernanza. Estas pueden ser nacionales, regionales o internacionales. A su vez, estas redes suelen construirse en colaboración con otros actores, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial o la Unión Europea, y se entrelazan cada vez más con la acción transnacional del sector privado (Acuto y Rayner, 2016, p.1149-1157).

A partir de un estudio en el que participaron 27 ciudades globales, Acuto *et al.* (2018, p.7-9) remarcó que existen cuatro áreas principales en las cuales se enfocan estas redes: (1) gobernanza y democracia; (2) cambio climático; (3) el entorno; (4) y planificación urbana, gestión de tierras y sostenibilidad. Las discusiones entre las ciudades bajo estudio revelaron un consenso general de que estas son cada vez más vulnerables a la dinámica global y necesitan establecer redes, asociarse y ejercer influencia colectiva para mitigar los desafíos.

Acuto y Rainer dan cuenta de la importancia de estas redes a nivel de acciones concretas, remarcando que no sólo se trata de cumbres, comunicados y la marca ciudad. Entre otras actividades, las redes producen informes periódicos, proyectos piloto y políticas conjuntas e intercambios de información. Además, permite a las ciudades acceder a mercados muy dispares a través de un solo grupo de ciudades en red, como en el caso de las subredes C40, ICLEI o CGLU (Acuto y Rayner, 2016, p.1162).

Hoy en día existen al menos 200 redes de ciudades que conectan a las autoridades locales a través de las fronteras y los continentes, y la influencia político-económica de las ciudades está creciendo (Acuto *et al.*, 2018, p.3).

Estas redes, a su vez, pueden actuar como potenciadores, logrando una mayor influencia de las de ciudades dentro de la dinámica global. Acuto *et al.* (2018, p.9-10) remarca que tanto alcaldes o jefes de gobierno junto con los formuladores de políticas que busquen expandir su influencia internacional y los esfuerzos de compromiso global deben considerar en cuenta los siguientes pasos: (1) definir estrategias internacionales claras; (2) lograr un mejor despliegue de recursos; (3) priorizar compromisos, concentrarse en determinadas temáticas; (4) influir en las agendas internacionales demostrando legitimidad con los procesos y negociaciones multilaterales, como el abordaje de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Uno de los temas más importantes dentro de la dinámica transfronteriza impulsada por las ciudades refiere a el medio ambiente y la sostenibilidad, a partir de la formación de redes de gobiernos locales en colaboración con organizaciones dedicadas a estas temáticas. Pagani (2019, p.5) define esta relación como Paradiplomacia Medioambiental, la cual “facilita el relacionamiento local con el exterior y colabora en la solución de cuestiones de desarrollo sostenible que trasciendan los límites estatales”. A partir de grupos como el C40 - Cities Climate Leadership Group, el Pacto Mundial de Alcaldes para el Clima y la Energía, ICLEI - Gobiernos Locales para la Sostenibilidad y 100 Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller, las redes de ciudades tienen un enorme potencial para ayudar a las ciudades a movilizar recursos, dar forma a agendas globales y conectar la innovación urbana en todo el mundo (Acuto *et al.*, 2018, p.3).

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires participa actualmente tanto redes regionales (MERCOSUR, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, etc.), como globales (Metrópolis, 100 Ciudades Resilientes, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos), y temáticas (Ciudades Fuertes, Alcaldes por la Paz, etc.). A los efectos del presente trabajo, se hará específico hincapié en aquellas redes en las cuales la ciudad participa dedicadas al tratamiento del cambio climático y el desarrollo sustentable, como por ejemplo el Grupo de Liderazgo Climático (C40) y el Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI).

2. Capítulo 1 - Plan de Acción frente al Cambio Climático (2010-2030)

2.1 Contexto

El Plan de Acción frente al Cambio Climático 2010-2030 se lanzó en el año 2009 por parte de la Agencia de Protección Ambiental (APrA) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Su objetivo, en principio, fue el de desarrollar una estrategia de mitigación y adaptación abarcativa y de largo plazo. Esta postura se consolidó en el 2011, luego de la sanción de la Ley de Cambio Climático (n° 3871), la cual se instauró con la finalidad de “elaborar políticas públicas interdisciplinarias estableciendo compromisos parciales que deben actualizarse cada 5 años” (GCBA, 2015). Siguiendo lo expuesto, luego de la difusión del PACC 2009, en 2015 se revisaron y redefinieron las metas para el período 2016-2020, dando lugar entonces al PACC 2020, documento en el cual hace énfasis este trabajo. Aunque el análisis de la cuestión técnica y operativa del PACC 2020 a nivel de política ambiental no forma parte del objetivo perseguido por este trabajo, en los siguientes párrafos se dará un breve resumen de los puntos más importantes del plan para brindar un marco que permita lograr un mejor entendimiento sobre el resto del trabajo.

Este Plan de Acción refiere en especial al calentamiento global y los gases de efecto invernadero (GEI). En su desarrollo, destaca que el clima de la ciudad ha

presentado cambios importantes en los últimos 50 años respecto al incremento de la temperatura media y al aumento en la precipitación, con una mayor frecuencia de olas de calor, de “sudestadas” y eventos de precipitación extrema; indicando, a su vez, que estos cambios “tenderán a profundizarse en mayor o menor magnitud de acuerdo con la evolución de las emisiones de GEI a nivel global” (GCBA, 2015, p.48).

En este contexto, el PACC de 2009 definió se concentró en tres sectores prioritarios para la mitigación de las emisiones de GEI: la gestión de los residuos; el uso eficiente de la energía y la incorporación de energías renovables; y el cambio en el modo de transporte. Y a su vez, se segmentó en dos grandes ámbitos: el sector público (áreas del gobierno y públicas de la ciudad) y la comunidad (sectores residencial, comercial e industrial) (GCBA, 2015, p.79).

Para el logro de resultados en esos ejes, fue necesario en primer lugar, la elaboración e implementación de un Inventario de Gases de Efecto Invernadero (IGEI) el cual “cuantifica la cantidad de gases de efecto invernadero emitidos a la atmósfera por diferentes actividades antropogénicas, es decir desarrolladas por el hombre, durante un período determinado de tiempo, habitualmente un año calendario” (GCBA, 2015, p.68). La información que este instrumento brinda sobre las emisiones de GEI y las actividades que lo generan hace que este sea fundamental a la hora de elaborar y evaluar políticas alrededor de la temática del cambio climático. La elaboración de este Inventario se comenzó en 2009 y a fines de 2010 la Agencia de Protección Ambiental (APrA) suscribió un convenio para trabajar en la mejora y sistematización del IGEI.

La implementación y perfeccionamiento de este inventario tuvo como importante colaborador al Grupo de Liderazgo Climático (C40), en especial a partir del 2014 con el lanzamiento del “Pacto de Alcaldes”, liderado por los jefes de gobierno/alcaldes de ciudades con el objetivo de reducir sus emisiones de GEI y seguir su progreso. El GCBA adhirió a este en 2015 durante el foro latinoamericano de C40 con sede en CABA. Su adhesión produjo en consecuencia el compromiso de adecuar el IGEI de la ciudad al “nivel básico” del Protocolo Global para IGEI a escala de comunidad (GPC por sus siglas en inglés). Este protocolo permite a las ciudades la posibilidad de elegir entre dos niveles de reporte: básico o básico +. Aunque la explicación siguiente sea imprecisa a nivel técnico, esencialmente el primer nivel cubre las emisiones provenientes de la energía estacionaria y el transporte, y aquellas provenientes de los residuos; mientras que el nivel básico+ abarca procesos de recopilación de datos y de cálculo más complejos e incluye otras emisiones como aquellas del transporte transfronterizo².

En 2015, la Ciudad de Buenos Aires logró actualizar sus inventarios hasta el 2014 y a su vez remitió el inventario del 2013 al C40, ya adaptado al nivel básico del

² Esta clasificación también implica dividir las emisiones a nivel de alcances, los cuales pueden encontrarse de manera más clara en el Protocolo Global para Inventarios de Emisión de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria.

GPC, el cual fue aprobado por este organismo otorgando un reconocimiento a la ciudad. En el caso de la Ciudad, el nivel básico refiere a las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O). Lograr los objetivos derivados del protocolo involucró: (1) la búsqueda, recopilación y análisis de informaciones procedentes de diversos organismos para la incorporación de fuentes de emisión de GEI que hasta la fecha no habían sido relevadas, por ejemplo: consumo de combustibles diferentes del gas natural en los sectores residencial, industrial y comercial y servicios; (2) la utilización de nuevas metodologías de cálculo de emisiones o actualizaciones de las mismas; y (3) el cálculo y utilización de los factores de emisión de CO₂, CH₄ y N₂O del Sistema Argentino de Interconexión (SADI) para cada año inventariado (GCBA, 2015, p.68). El C40 participó a lo largo de todo el proceso en conjunto con el gobierno de la ciudad a partir de talleres de capacitación y asistencia técnica para la elaboración del inventario y su revisión.

2.2 Avances

Desde su propuesta y comienzo en 2009 hasta 2015, momento de reconfiguración de las metas para el PACC 2020, se destaca una reducción anual de 460.000 tCO₂eq³ a partir de la implementación de las siguientes medidas (GCBA, 2015, p.80):

a. A nivel de **transporte**: 54 km de Metrobus con 940 mil usuarios beneficiados; 11 km de vías preferenciales para colectivos; 160 km de ciclovías, 140 mil usuarios del sistema Ecobici, 5% del total de viajes diarios en bicicletas; Creación de 12 estaciones nuevas de Subte, expandiendo la red en 5.28 km; Más de 40 obras viales de gran envergadura (túneles, puentes, pasos a nivel, terminales, centro de transferencias, distribuidores y accesos, etc); Peatonalización del microcentro: 76 cuadras con prioridad peatonal.

b. A nivel de **residuos**: Planta de Tratamiento Mecánico-biológico con capacidad para 1100 t/día de residuos; Planta de áridos de Villa Soldati con capacidad para 2400 t/día de residuos áridos; Centro de Reciclado de Villa Soldati, plantas de reciclado de botellas PET (16 t/día), de compostaje de residuos orgánicos (10 t/día) y de chipeado de poda y forestales (100 t/día); Creación de 8 centros verdes y 12 cooperativas de recolectores urbanos.

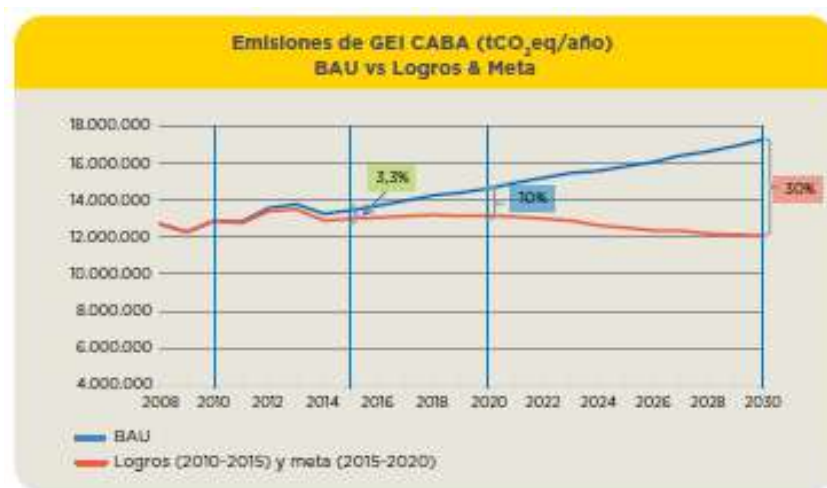
c. A nivel de **Energía**: Recambio del 100% de los semáforos (93 mil ópticas) con tecnología LED; Instalación de sistema de telegestión y dimerización en las luminarias, con reemplazo por LEDs en el 55 % (70 mil) del total.

2.3 Propuestas

³ “tCO₂eq” refiere al equivalente dióxido de carbono (CO₂eq), una medida en toneladas de la “huella de carbono” (totalidad de la emisión de GEI).

A partir de estos avances, en 2015 se planteó una revisión del PACC estableciendo una nueva meta voluntaria de reducción de emisiones de GEI para 2020 y 2030, a partir de cuatro ejes de acción: los tres ya planteados en 2009 (transporte, residuos y energía) y uno nuevo, el plan maestro de arbolado urbano. Como se explica en el documento, estos cuatro sectores “están a su vez alineados con el Planeamiento Estratégico definido por el GCABA en el cual se busca que la lucha contra el cambio climático se complemente con el desarrollo socioeconómico de la comunidad, y la cooperación entre el sector público, privado y académico para el logro de los objetivos planteados (GCBA, 2015, p.98).

Para elaborar las nuevas metas, la Ciudad tuvo en cuenta dos escenarios: uno en donde se implementa el PACC (línea roja), y otro sin políticas de mitigación (o BAU, “business as usual”, línea azul). Como explica el Cuadro 1, en el escenario sin política de mitigación, las emisiones serían superiores en comparación al escenario actual bajo intervención del PACC, siendo un 3,3% más en 2014 y un 10% más en 2020; a su vez,



las emisiones en 2020 y 2030 serían 15% y 36% superiores a las emisiones de 2008, respectivamente.

Siguiendo estas referencias, el gobierno de la Ciudad ajustó su meta de mitigación, dividiéndola en dos etapas, la primera a corto plazo (2020): reducir un 10% el nivel de emisiones de GEI respecto a las proyectadas en el BAU. Y la segunda a mediano plazo (2030): reducir un 30% el nivel de emisiones de GEI respecto a las proyectadas en el BAU. Además, en caso de cumplirse las metas establecidas, el nivel de emisiones para 2030 alcanzaría un 5% menos al generado en 2008, año de referencia del primer PACC 2009 (GCBA, 2015, p.97).

Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2015, p.97).

3. Capítulo 2 - Participación en Redes de CABA

En consonancia a lo postulado en el marco teórico, el traslado de responsabilidades a los niveles locales de gobierno se presentó hacia estos como una oportunidad para adquirir una posición más activa y autónoma a nivel internacional. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde su Secretaría General, dentro del área de Relaciones Internacionales e Institucionales, clasifica la actividad internacional de la Ciudad en relaciones bilaterales (hermanamientos, convenios de cooperación y actas de intención) y relaciones multilaterales. Siguiendo los objetivos de este trabajo se hará énfasis en esta última categoría, la cual involucra la relación de la ciudad para con las redes de ciudades, específicamente aquellas que tratan temáticas alrededor del cambio climático y el medio ambiente. Esta última es una cuestión actual si las hay, que pone en evidencia la mayor participación de los gobiernos locales a nivel internacional, en especial a partir de las Conferencias de las Partes (CoP, por sus siglas en inglés), órgano principal de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que se realizan anualmente desde 1995, y de las cuales la Ciudad fue anfitriona dos veces (1998 y 2004). Dentro de estas conferencias, las ciudades se han destacado cada vez más, participando de diálogos y eventos paralelos “a fin de discutir y avanzar en el reconocimiento del rol clave de las ciudades y el fortalecimiento de su participación” (GCBA, 2015, p.27).

Más de la mitad de la población mundial vive en ciudades hoy en día (55%, según datos de la ONU), y se estima que la población urbana siga creciendo con el paso del tiempo (un 68% para 2050)⁴. A su vez, son también las ciudades quienes “consumen el 78% de la energía mundial y producen más del 60% de las emisiones de gases de efecto invernadero” (ONU, s.f).

Bajo este contexto, el carácter local de las ciudades y su cercanía a la ciudadanía las define como actores esenciales a la hora del diseño, implementación y evaluación de acciones frente a esta problemática. Las redes de ciudades se conforman entonces como un instrumento fundamental para el surgimiento de iniciativas y como foros de discusión e intercambio de ideas y buenas prácticas. Entre aquellas en donde participa la Ciudad de Buenos Aires se destacan:

- a. **La Unión de Capitales Iberoamericanas (UCCI)**, que agrupa a 30 ciudades capitales de la región y fomenta los vínculos entre estas.
- b. **El Grupo de Liderazgo Climático – C40**, al cual Buenos Aires se adhirió en 2009 y está formado por 96 ciudades que representan aproximadamente un 25% del PBI Global⁵. Este grupo tiene como objetivo luchar contra el cambio climático, particularmente a partir de la reducción de emisiones de GEI, generando plataformas de capacitación e intercambio de buenas prácticas (GCBA, 2015, p.28). Desde 2013, forma parte del Comité

⁴ Véase más en: ONU - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo (<https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>)

⁵ Véase más en: C40 – Cities (<https://www.c40.org/cities>)

Directivo del organismo, junto con Nueva York, Londres, Accra, Boston, Milán, Berlín, Tokio, Bogotá, y otras siete ciudades.

c. El **Proyecto de Divulgación de Carbono o Carbon Disclosure Project (CDP)**, creado en el 2000, ejecuta el sistema de divulgación ambiental global, colaborando con actores para medir y gestionar sus riesgos y oportunidades sobre el cambio climático, la seguridad del agua y la deforestación (CDP, s.f). En el año 2010 la Ciudad de Buenos Aires adhiere a dicha iniciativa comenzando a reportar anualmente su desempeño ambiental a partir de 2011 (GCBA, 2015, p.28).

d. **Gobiernos Locales por la Sustentabilidad – ICLEI**, la cual está formada por más de 1.750 gobiernos locales y regionales comprometidos con el desarrollo urbano sostenible. Este organismo forja alianzas con organismos internacionales, gobiernos nacionales, instituciones académicas y financieras, sociedad civil y sector privado con el objetivo diseñar soluciones y facilitar la toma de decisiones (ICLEI, s.f).

e. **El Centro Bonn para el Reporte de Acciones Climáticas Locales (carbonn)**, refiere a una acción conjunta entre el ICLEI y el CDP en donde los gobiernos locales y regionales pueden reportar sus datos climáticos a través del sistema de reporte unificado para monitorear los compromisos, planes, acciones y desempeño de mitigación y adaptación climática, presentando informes que “mejoran la transparencia, la responsabilidad y la credibilidad, fomentando la acción climática local medible, notificable y verificable” (ICLEI, s.f b)

f. **El Protocolo Global para Inventarios de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria (GPC)**, el cual contiene una serie de directrices y principios a fin de poder llevar a cabo inventarios de GEI a escala comunitaria (GCBA, 2015, p.28), los cuales fueron seguidos por la Ciudad al momento de elaborar el propio junto con la ayuda del C40.

Otro instrumento relevante al hablar de las relaciones multilaterales de las ciudades a nivel internacional es el **Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía**. Este es resultado de la fusión del *Compact of Mayors* (Pacto de Alcaldes) y el *Covenant of Mayors*. El primero refiere a una coalición de alcaldes lanzada en 2014 que busca la reducción de la emisión de GEI en las ciudades bajo el liderazgo de redes globales de ciudades como el C40, ICLEI y la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) junto con el apoyo de ONU-Hábitat. Además, el *Covenant of Mayors* se creó en 2008 con el objetivo de reunir a los gobiernos locales para alcanzar y superar los objetivos climáticos y energéticos de la Unión Europea (*Global Covenant of Mayors for Climate and Energy*, s.f).

La activa participación y compromiso de Buenos Aires dentro de estas redes y foros respecto al cambio climático ha sido reconocida a partir de numerosos premios y rankings que reflejan la política de liderazgo climático impulsada por el Gobierno de la Ciudad, los cuales serán desarrollados en el siguiente capítulo.

4. Capítulo 3 - Prestigio Internacional

La Ciudad promueve una política de liderazgo climático no sólo a partir de una participación dinámica a nivel internacional sino también mediante numerosas iniciativas a nivel local que son reconocidas en el ámbito externo, como por ejemplo todas aquellas que se incluyen dentro del PACC. Estos reconocimientos se representan en forma de premios como posiciones en diversos rankings que miden distintos indicadores ambientales para definir la postura de las distintas ciudades en esta materia.

4.1 Reconocimientos y Premios

Luego del lanzamiento del Plan de Acción frente al Cambio Climático (PACC) en 2009, Buenos Aires comenzó a incorporarse dentro de las redes de ciudades en materia ambiental, iniciando el mismo año con el C40.

En 2011, comienza a reportar su desempeño ambiental al CDP. Entre 2012 y 2013, participa de la revisión y piloto del Protocolo GPC por iniciativa del C40 y el ICLEI. En 2013 también recibe dos premios por el Plan de Movilidad Sustentable que incluye la red de Metrobus, el sistema de Eco Bici y fomenta la prioridad del peatón en el Microcentro: el Premio a la Movilidad Sustentable y el C40 Citizens Choice Award, elegido por el público como “un modelo innovador, sustentable y replicable (GCBA, 2013).

En 2014 recibe por parte del C40 y Siemens el premio al Liderazgo Climático por el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos que resultó ganador en la categoría de Residuos Sólidos Urbanos (GCBA, 2014). A su vez, el mismo año es reconocida por el CDP como una de las ciudades más comprometidas en su plataforma (GCBA, 2015, p.78).

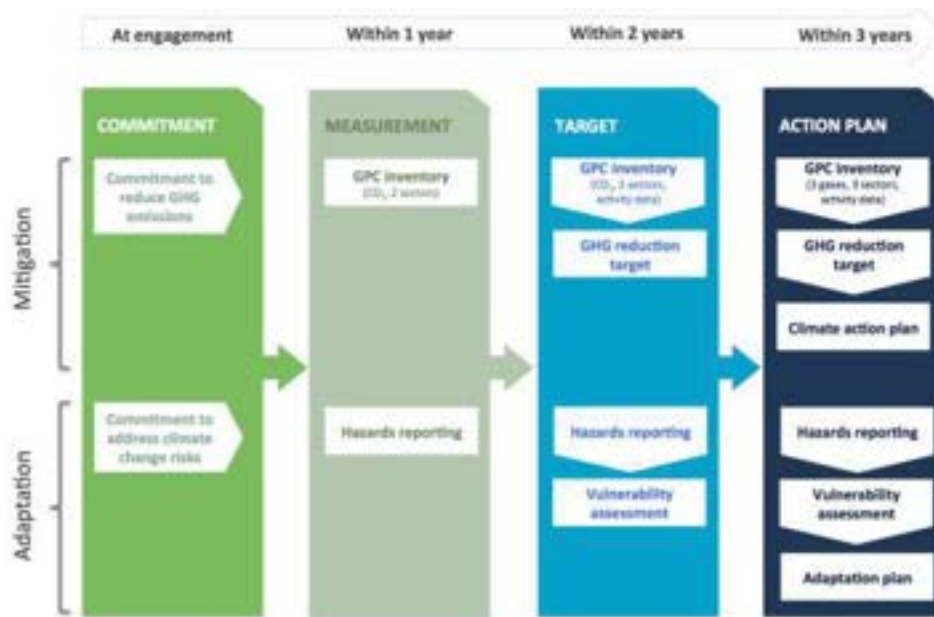
En 2016, el proyecto de Luminarias LED ganó el premio Energy Globe en la categoría mejor proyecto nacional para competir en la instancia Internacional. Incluso el PACC 2016-2020 fue finalista de la categoría “Planes de acción e inventarios” de los premios C40 del 2016, como una herramienta dinámica para la planificación de las políticas integrales de mitigación y adaptación a los efectos adversos del cambio climático (GCBA, 2016).

Al año siguiente, el proyecto del Metrobus de Julio fue elegido como como el “Mayor Logro de Transporte” por los premios del Foro Internacional de Transporte. El Metrobus también fue destacado por el C40, en donde Buenos Aires logró ser finalista de la categoría “Transporte” en los premios C40 del 2015 (GCBA, 2015b). También en 2017 fue reconocido el nuevo Centro de Reciclaje de la Ciudad, “el primero en el país que reúne cuatro plantas de tratamiento de residuos y, además, funciona como un centro educativo”, siendo finalista en los premios C40 2017 (GCBA, 2017).

Ya en 2019, el C40 selecciona a los proyectos de la Ciudad Reserva Ecológica Lago Lugano, en la categoría “Adaptación y Resiliencia”, y Parque en Altura Barrio 31, en la categoría “Acción Climática Inclusiva” para la publicación Cities100 de la red, que reconoce a 100 de los proyectos más innovadores en sustentabilidad de las principales ciudades del mundo (GCBA, 2019).

4.2 Reconocimientos del Pacto de Alcaldes

El Pacto de Alcaldes, nombrado previamente, propone cuatro etapas de abordaje del cambio climático, las cuales deben ser cumplidas de manera plena dentro de los tres años posteriores a la adhesión informando su progreso anualmente. Como se ve en el cuadro inferior, la primera etapa refiere al compromiso, a reducir las emisiones de GEI y abordar los riesgos derivados del cambio climático. La segunda, de medición, implica la elaboración del inventario según el protocolo GPC y un informe de peligros del lugar; la tercera, el objetivo, involucra establecer un objetivo de reducción de emisión de GEI y realizar una evaluación de vulnerabilidades; mientras que la cuarta y última, en el tercer año termina con la elaboración de un plan de acción frente al cambio climático y un plan de adaptación respecto a los riesgos.



Fuente: Global Covenant of Mayors (2016). *CDP Cities 2016 Information Request*.

La Ciudad de Buenos Aires, quien adhirió al Pacto en 2015 en el 1er Foro Latinoamericano de Alcaldes C40, cuenta con todas las insignias que reconoce el cumplimiento de las cuatro etapas por parte del Pacto (Compromiso, Inventario, Objetivo y Plan)⁶. La última hace especial referencia al Plan de Acción frente al

⁶ C40 – Buenos Aires. Disponible en: <https://www.c40.org/cities/buenos-aires>

Cambio Climático impulsado desde 2009, el cual readaptó sus objetivos en función del cumplimiento con los estándares internacionales impulsados por el Pacto.

4.3 Posición en Rankings

Pese a que la Ciudad de Buenos Aires forma parte numerosos rankings o índices, siguiendo los fines de este trabajo, sólo se tendrán en cuenta aquellos que tomen en cuenta la variable ambiental y, por lo tanto, puedan definir la posición de la Ciudad según sus acciones y esfuerzos en la lucha contra el cambio climático frente a otras metrópolis. En consecuencia, sólo se destacará la posición de la Ciudad en dos: el Global Power City Index, llevado a cabo por la Fundación Mori, en Japón; y el Sustainable Cities Index de Arcadis, una empresa global de consultoría de diseño, ingeniería y gestión.

Respecto al primero, el Global Power City Index (GPCI) evalúa y clasifica a las principales ciudades del mundo según su “magnetismo” o su poder integral para atraer personas, capital y empresas de todo el mundo. Lo hace midiendo 6 funciones: Economía, Investigación y Desarrollo, Interacción Cultural, Habitabilidad, Medio Ambiente y Accesibilidad, proporcionando una clasificación multidimensional (Mori Memorial Foundation, 2019, p.3). Desde su incorporación en 2017, Buenos Aires ha obtenido distintas posiciones en el total general que tiene en cuenta las seis funciones o variables: puesto 40 de un total de 44 ciudades en 2017; en 2018, puesto 38; y 2019 puesto 41 de un total de 48 ciudades. Sin embargo, pese a parecer un mediano desempeño, a nivel regional la Ciudad está por encima de San Pablo y Ciudad de México, únicas dos otras ciudades latinoamericanas que participan.

En cuanto a la variable ambiental, el GPCI toma como indicadores: la ecología (compromiso con el cambio climático, energías renovables y reciclaje); calidad del aire (emisiones de CO₂, densidad de SPM⁷ y densidad de SO₂ y NO₂⁸); y ambiente natural (calidad del agua, cobertura verde y nivel de temperatura). A partir de estos, Buenos Aires se posicionó en el puesto 33 (2017), 30 (2018) y 33 (2019). Durante los tres años la Ciudad se encontró por debajo de San Pablo (puesto 14 en 2017, 23 en 2018 y 31 en 2019), y por encima de Ciudad de México (36 en 2017, 34 en 2018 y 39 en 2019).

Respecto al Sustainable Cities Index, este clasifica a 100 ciudades globales teniendo en cuenta tres variables que define como los tres pilares de la sustentabilidad: personas; planeta; y rentabilidad. Estos tres están estrechamente alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU y rastrean el progreso en relación con los compromisos de la ONU con los ODS (Arcadis, 2018, p.9). De los datos que pudieron obtenerse de los informes de 2017 y 2018, Buenos Aires ocupó los puestos 76 y 81, respectivamente. A nivel regional, se encontró por debajo de ciudades

⁷ Material Particulado en Suspensión (SPM)

⁸ Dióxido de Azufre y Dióxido de Nitrógeno, respectivamente.

como San Pablo, Santiago y Ciudad de México. Las diferencias respecto al GPCI no sólo está en la cantidad de ciudades que participan sino también en las variables que ambos dos tienen en cuenta.

Sin embargo, en cuanto a la variable ambiental, la posición de Buenos Aires es mejor respecto a sus compañeros regionales, posicionándose en el puesto 78 en 2017, por debajo de San Pablo y Río, y en el puesto 65 en 2018, sólo por debajo de Santiago. Esto da cuenta de una mejora en el desempeño ambiental de la Ciudad como también una caída por parte del resto.

En ambos índices Buenos Aires se encuentra en la parte media-inferior de las posiciones, esto no quiere decir que la situación de la Ciudad sea negativa, al contrario. Estos índices suelen tomar en cuenta algunas metrópolis de millones de ciudades alrededor del mundo; que Buenos Aires esté presente dentro de estos rankings junto con los numerosos reconocimientos ya expuestos, da la pauta de que la política de liderazgo climático impulsada por el Gobierno de la Ciudad está funcionando.

Conclusiones

Tanto el diseño como la implementación y la readaptación del Plan de Acción frente al Cambio Climático (PACC) y todas las políticas específicas que lo componen, fue posible gracias a la cooperación y coordinación de Buenos Aires con organismos tales como el ICLEI, CDP o el C40. El papel que estos juegan a nivel internacional es fundamental para lograr una respuesta efectiva y colectiva en una temática tan global y fundamental como lo es el cambio climático.

Bajo la idea del “liderazgo climático”, la Ciudad de Buenos Aires impulso una política de intervención internacional a partir de los foros y redes de ciudades en donde fue reconocida numerosas veces por sus esfuerzos. La lucha contra el cambio climático representa para la Ciudad una forma de proyección al exterior, como un actor autónomo. Mientras tanto, estas redes permiten resaltar el papel de las ciudades más allá del ámbito subnacional, presentándolas como actores activos y comprometidos dentro de la gobernanza global.

Referencias Bibliográficas

Acuto, M., Decramer, H., Kerr, J., Klaus, I., Tabor, S. y Toly, N. (2018). Toward City Diplomacy:

Assessing capacity in select global cities. *Chicago Council on Global Affairs*. Disponible en: https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/toward_city_diplomacy_report_180207.pdf

Acuto, M. y Rayner, S. (2016). City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins?. *International Affairs*, 92:5, pp. 1147-1166. Disponible en: <https://academic.oup.com/ia/article-abstract/92/5/1147/2688095>

Arcadis (2017). Sustainable Cities Index 2017. Disponible en: <https://www.arcadis.com/en/global/our-perspectives/sustainable-cities-mobility-index-2017/>

Arcadis (2018). Sustainable Cities Index 2018. Disponible en: <https://www.arcadis.com/en/united-states/our-perspectives/sustainable-cities-index-2018/united-states/#:~:text=The%202018%20edition%20of%20Arcadis,the%20needs%20of%20their%20citizens.>

C40 (s.f). C40 – Cities. Disponible en: <https://www.c40.org/cities>

C40 (s.f). C40 – Buenos Aires. Disponible en: <https://www.c40.org/cities/buenos-aires>

CDP (s.f). Carbon Disclosure Project – What We Do? Disponible en: <https://www.cdp.net/en/info/about-us/what-we-do>

Constitución de la Nación Argentina (2005).

Cornago, N. (1999), “Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: dimensions of conflict and cooperation”, en Aldecoa F. y Keating, M. (editores), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publishers, Portland

Global Covenant of Mayors for Climate and Energy (s.f). Sobre el Pacto - ¿Qué es? Disponible en: <http://pactodealcaldes-la.eu/sobre-el-pacto/>

GCBA (2013). Reconocimientos 2013. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/internacionalesycooperacion/reconocimientos-internacionales/reconocimientos-2013>

GCBA (2014). Reconocimientos 2014. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/internacionalesycooperacion/reconocimientos-internacionales/reconocimientos-2014>

GCBA (2015). Plan de Acción frente al Cambio Climático 2020. Disponible en: http://cdn2.buenosaires.gob.ar/espaciopublico/apra/pacc_2020.pdf

GCBA (2015b). Reconocimientos 2015. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/internacionalesycooperacion/reconocimientos-internacionales/reconocimientos-2015>

GCBA (2016). Reconocimientos 2016. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/internacionalesycooperacion/reconocimientos-internacionales/reconocimientos-2016>

GCBA (2017). Reconocimientos 2017. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/internacionalesycooperacion/reconocimientos-internacionales/reconocimientos-2017>.

GCBA (2019). Reconocimientos 2019. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/internacionalesycooperacion/reconocimientos-internacionales/reconocimientos-2019>

Global Covenant of Mayors (2016). CDP Cities 2016 Information Request. Disponible en : <https://www.globalcovenantofmayors.org/wp-content/uploads/2016/03/CDP-Cities-Compact-of-Mayors-2016-guidance.pdf>

ICLEI (s.f). About Us. Disponible en: https://www.iclei.org/en/About_ICLEI_2.html

ICLEI (s.f, b). The carbon Center. Disponible en: <https://iclei.org/en/cCR.html>

Miranda, R. (2005). Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer

relaciones internacionales. *Instituto de Relaciones Internacionales – Anuario 2005*. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202005/Cerpi/00-Miranda%20listo.pdf

Mori Memorial Foundation (2017). Global Power City Index 2017. Disponible en: <http://mori-m-foundation.or.jp/english/ius2/gpci2/2017.shtml>

Mori Memorial Foundation (2018). Global Power City Index 2018. Disponible en: http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2018_summary.pdf

Mori Memorial Foundation (2019). Global Power City Index 2019. Disponible en: http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2019_summary.pdf

Protocolo Global para Inventarios de Emisión de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria (s.f). Disponible en: http://c40-production-images.s3.amazonaws.com/other_uploads/images/1016_GPC_Full_MASTER_v6_ESXM-02-02_FINALpdf.original.pdf?1486373653

Rodríguez Cuadros (s.f.). Diplomacia y cooperación descentralizada: un instrumento para el desarrollo y la gobernabilidad de las regiones. *ILADER*. Disponible en: <http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/cf109a23fa83f3e6f443c2532686b4b5diplomaciaycooperaci%C3%B3ndescentralizada.pdf>

ONU - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo. Disponible en : <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>

ONU (s.f). Acción Climática – Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/climatechange/cities-pollution.shtml>

Pagani, A. (2019). La paradiplomacia como respuesta institucional a cuestiones medioambientales. Una breve mención a casos paradigmáticos. *Instituto de Relaciones*

Internacionales – *Anuario* 2019. Disponible en:
<http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/09/a2019medambArticulosPagani.pdf>
Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, Bogotá
(Colombia), 28, pp.15-34. Disponible en:
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-40352016000100002

Título: La construcción de poder chino en la Argentina en el periodo 2007-2015

Autora: Mgter. Leal, María Ana¹

Resumen

América Latina se ha convertido en lo que China considera un espacio geopolítico necesario ya que le permitió generar algunas ventajas como ampliar sus mercados financieros y comerciales, diversificar sus proveedores de materias primas y alimentos, lograr apoyos políticos es escenarios políticos específicos, entre otros. Por lo que Latinoamérica es considerado un socio estratégico por el país asiático –a partir de una cooperación asimétrica- que le permite construir poder ya que le asegura una acumulación de capital en coherencia con su planificación estratégica nacional en un mediano y largo plazo.

Argentina viene siendo uno de los países de Sudamérica con creciente presencia china por lo que el principal interrogante que surge es: ¿La República Popular de China proyectó y construyó poder blando en la Argentina a partir de su política exterior a fin de garantizar su abastecimiento y expansión política, económica y social durante el periodo 2007-2015?

Se hará intento de dar cuenta de la complejidad de este nuevo actor de poder regional e internacional que –además de consolidar un sistema capitalista internacional- ha logrado construir y transitar por un camino único: de país emergente a potencia internacional en varias dimensiones y donde Argentina y América Latina y el Caribe forman parte de un espacio geopolítico de interés.

Desarrollo

¹ Lic. en Comunicación Social (UNC), Magíster en Estrategia y Geopolítica (UNDEF). Doctoranda de Relaciones Internacionales (UCC). Docente de la Universidad de Morón y la Universidad de Congreso.

La construcción del orden mundial

Numerosos procesos de transformación han acontecido durante las últimas décadas en el mundo que han impactado en todos los órdenes de la vida social, económica y política de la comunidad global. Dichos cambios también se trasladaron a muchas de las teorías y conceptos vinculados a las relaciones internacionales y a la construcción de poder de los estados donde ya el factor militar si bien es relevante ya no es el único que tiene el protagonismo principal en la construcción del orden internacional. Hay otros factores como el económico, el cultural, lo científico-tecnológico, entre otros; sumado a nuevos actores ya no estatales que han cobrado un gran protagonismo y ya forman parte de las planificaciones estratégicas de los estados que buscan proyectar y construir poder mundial valiéndose de las ventajas que estos le generan. Celestino del Arenal lo expone así:

Los Estados no son los únicos actores significativos y porque su jerarquía no está basada en términos exclusivamente militares (...) como consecuencia de la revalorización de los recursos económicos, financieros, tecnológicos y culturales. En concreto, es hoy un hecho evidente que la estructura económica internacional determina en gran medida la estructura de poder y de la propia sociedad internacional (1983, p.502).

Este mismo especialista -tomando como referencia a Brucan- concibe al poder como un instrumento que permite alcanzar determinados objetivos y que, también, fue y es el efecto de fenómenos más profundos que pertenecen a las condiciones de la existencia misma de la sociedad. A su vez, agrega que el poder es un fenómeno multidimensional y se manifiesta y ejerce de diferentes formas; en consecuencia, desde esta óptica deben abordarse los sistemas de dominación y las estructuras de poder de la sociedad internacional en un momento histórico determinado (1983, p.503). En este sentido, puede decirse que para analizar al poder debe abordárselo como un fenómeno en sí mismo, compuestos por factores con sus respectivas dimensiones sin dejar de lado las jerarquías en las que operan y en la configuración de la estructura internacional acorde a los actores que la componen y la distribución de poder de cada uno de ellos.

Considerándolo desde un aspecto más global, académicos y estrategias influyentes en la toma de decisiones en distintos estados con protagonismo internacional –como la RPC- sostienen que debe haber un orden jerárquico a nivel global, con una estructura específica determinada por el poder que dichos países puedan construir y mantener. Un ejemplo de ello es Yan quien expone (citado por Qin; 2013, p.78):

Si consideramos el poder como el factor más importante en las relaciones internacionales, es lógico que haya estados de diferentes tamaños y con diferentes capacidades: la potencia hegemónica, las grandes potencias, los estados de tamaño medio y las naciones pequeñas. No se trata solo de la realidad del mundo, sino que también es razonable, ya que la estructura jerárquica justifica las diferentes responsabilidades de los actores del sistema internacional. Una estructura jerárquica de poder, normas y responsabilidades contribuyen a mantener el sistema y el orden interestatal, mientras que la alteración de la jerarquía internacional lleva al conflicto entre estados.

Desde una mirada más argentina y latinoamericana, Marcelo Gullo (2018) argumenta respecto a la relación entre las potencias hegemónicas y los países menos desarrollados:

Las grandes potencias tienden a imponer en sus respectivas áreas de influencia –o en la periferia en su conjunto existe consenso en ellas– determinadas reglas de juego, reglas inspiradas en sus intereses vitales muchas veces convenientemente camuflados de principios éticos y jurídicamente de carácter universal (p.146).

En lo referido a los factores de poder, desde la mirada de un pensador chino, Yan Xuetong y su propuesta “*Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*” se identifican aspectos claves sobre los ámbitos de construcción de poder chino durante los últimos años que se compone tanto de elementos duros como los blandos (económico, militar y cultural) que se potencian a través de la función y las acciones políticas². En este sentido, Manuel Montobbio -del Real Instituto Elcano- establece una explicación a la teoría de Xuetong (2017):

El Poder Nacional Total (PNT) = (Militar + Económico + Cultural) x Político. El Poder político a su vez está determinado por la capacidad de atraer a los mejores a su servicio, lo que a su vez requiere la apertura.

Xuetong, destaca también la relevancia del valor de la democracia como forma de vida, la necesidad de una sociedad basada en los derechos para canalizar conflictos y que existe la posibilidad de un ascenso de una potencia a los poderes hegemónicos, pero, aclara, que no hay una estrategia universal para ello sino que depende de su capacidad de innovación, de producir nuevas ideas, de la creatividad y de la capacidad de generar nuevas alianzas en la construcción de un nuevo liderazgo mundial.

Qin (2013), analiza el pensamiento teórico e histórico de Yan Xuetong y complementa su idea de poder así:

Según la visión de Yan, el poder político se basa en la capacidad de los gobernantes y ministros de movilizar recursos. Se trata del poder de manipulación política o el poder de los recursos al servicio del poder operativo, el poder militar, el poder económico y el poder cultural. Se cita a Guanzi para resumir el poder político como la técnica de hacer cosas, como afirma el maestro: Aquellos a los que los pueblos del mundo llaman reyes sabios conocen las técnicas para hacer (...) [Aquellos] que no cuentan con el aprecio de los pueblos en el mundo no conocen las técnicas para hacer. Para quien es capaz de hacer, un [Estado] pequeño se convierte en grande, un [Estado] débil en poderoso.

Por lo que puede decirse que el poder nacional se compone por la suma de los factores traducidos en capacidades actuales y/o potenciales de cualquier nación que se encuentran gestionados a través de una planificación estratégica integral formulada y ejecutada por un sistema político con fines específicos en cierto momento histórico.

Planificación estratégica de los estados

² Esta diferenciación es la que se empleará en esta tesis para la división de áreas dentro de la planificación estratégica del poder nacional a fin de proyectar y construir poder en el mundo y, específicamente, en el caso argentino.

Toledano Mancheño sostiene que los propósitos de las unidades políticas -como son los países- se extienden desde lo estratégico hasta lo económico y lo ideológico, constituyéndose en aspectos decisivos para la remodelación del mapa político e ideológico:

Las agrupaciones regionales o económicas de países para alcanzar objetivos e intereses compartidos están influenciados por el valor de la zona estratégica que cada uno de ellos ocupa. A su vez estas relaciones influyen sobre ese valor (1998, p.45).

Este mismo autor considera los siguientes aspectos como estratégicos: espacio territorial (recursos naturales y vía de comunicación próximas o interiores), tiempo (influencia de la innovación tecnológica) y puntos de superioridad nacional (la importancia estratégica de una zona con dos o más núcleos de poder) (1998, p.45-46). Siguiendo este mismo pensamiento, a continuación, se presentará cuál debería ser el rol del estado que permitan abordar de un modo más integral la planificación interna y externa de las políticas de un gobierno acorde a sus intereses nacionales y que le permita adquirir y sostener poder en el tiempo.

Se comparte el análisis de Marcelo Gullo (2018) quien sostiene que es fundamental el impulso estatal para convertir el poder en potencia en poder de acto y define a dicho poder estatal así:

A todas las políticas realizadas por un Estado para crear o incrementar cualquiera de los elementos, tangibles o intangibles, que conforman el poder de ese estado (...). Entran dentro de este concepto todas las acciones llevadas a cabo por una unidad política tendiente a animar, incitar, inducir o estimular el desarrollo o el fortalecimiento de cualquiera de sus elementos, materiales o espirituales, que integran el poder nacional (p.171).

La función que cumple un estado es central para la construcción de poder mediante la adecuada planificación estratégica. En este sentido, John H. Collins (1973), en su obra “La Gran Estrategia” define a ésta última como:

El arte y la ciencia de emplear el poder nacional en todas las circunstancias, para ejercer los tipos y grados deseados de control sobre el oponente a través de la fuerza, amenazas, presiones indirectas, diplomacia, subterfugios y otros medios posibles de imaginar, a fin de satisfacer los intereses y objetivos de la seguridad nacional.

Desde este enfoque, la gran estrategia se presenta como una planificación integral e intervencional entre diferentes ámbitos que –en esta tesis- se compone de factores que integran los siguientes ámbitos: económico, sociocultural y geopolítico-militar. A cada uno de ellos les corresponden lógicas y acciones específicas, pero más allá de estas individualidades, deben abordarse en su diseño e implementación bajo un paradigma holístico. La finalidad es el cumplimiento de la estrategia general y los objetivos políticos buscados por cada actor específico sobre el que quiera ejercerse influencias.

A estos abordajes teóricos occidentales, se le suma la del referente político chino Qin que –analizando a los antiguos maestros de su cultura- dice que podrían darse tres tipos de liderazgos internacionales; uno de ellos que es el que nos interesa abordar es el hegemónico que está directamente vinculado con la capacidad estratégica del dirigente:

La hegemonía corresponde a la dominación interestatal (...). El requisito mínimo para la hegemonía como orden internacional es la fiabilidad estratégica, es decir, que los aliados perciban que pueden confiar en la potencia hegemónica para sus necesidades (...) de manera que un poder fuerte es importante (2013, p.78-79).

En pocas palabras, desde una mirada –tanto oriental como occidental- la planificación estratégica cumple un rol central dentro de los estados y de las relaciones internacionales. Por lo que, en este marco, cada país presenta un proyecto político donde se trazan los objetivos acordes a sus: intereses nacionales jerarquizados como vitales, problemas, recursos, capacidades, riesgos, oportunidades, el contexto (nacional, regional e internacional) actual, entre otros. La finalidad es determinar un escenario actual y los escenarios posibles y deseables en un futuro y, a partir de ahí, se diseñarán determinadas acciones que deberían desarrollarse para alcanzar las metas esperables en el mediano y largo plazo. De ese modo, surgirá así una planificación estratégica nacional y, a partir de ella, otras políticas multisectoriales que actuarán de manera sistémica y dinámica en la política doméstica y en la exterior.

Gradys Lenchini sostiene específicamente que la política exterior es el resultado de un proceso de toma de decisiones en la cual participan actores gubernamentales y no gubernamentales del país y del mundo, los cuales ejercen influencia a través de determinados mecanismos que se encuentran sujetos a un momento determinado (2006, p.23). En consecuencia, son los estados principalmente quienes cuentan con la capacidad y la voluntad política de ejercer poder o influencia más allá de sus fronteras en una medida capaz de afectar a los intereses de algún otro país. Destaquemos la relación entre el poder y su capacidad de influencia, en este sentido Morgenthau (1948) afirma:

El poder puede consistir en cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre. El poder cubre, pues, todas las relaciones sociales que sirven a tal fin: desde la violencia física hasta los lazos psicológicos más sutiles por el que una mente humana controla a otra.

En las relaciones internacionales, quienes desarrollan poder principalmente son los estados; estas unidades políticas que tienen el potencial y/o predisposición para actuar con volubilidad en el terreno geopolítico acorde a sus intereses y con el objetivo de alcanzar una posición específica en la estructura y jerarquía mundial a partir de la planificación de estrategias nacionales que diseñen en un corto, mediano y largo plazo y, a su vez, que ejecuten. Miguel Alonso Baquer y Enrique Silvela Díaz-Criado (2017) sostienen:

La estrategia se define como el modo correcto de operar en situaciones conflictivas o bien como el arte de concebir planes de operaciones que habrán de ser coherentes con la finalidad política que se pone en juego (p. 17).

Entre las ventajas que proporciona la planificación es por un lado anticiparse a los posibles cambios (deseados o no) tanto a nivel interno de un estado como externo y, por el otro, contar en el caso de ser posible con el tiempo necesario para elaborar e implementar acciones para abordar las transformaciones y, a veces, problemáticas provocando efectos deseados o mitigando parte de los daños.

Vinculado puntualmente a la RPCh, se desprende un interrogante clave que determinará el accionar a seguir de este país: ¿qué elementos nacionales le permiten construir poder para alcanzar sus objetivos? Y a partir de allí deberá indagarse sobre: cuáles se tienen, necesita, dónde los puedo obtener, cómo, a través que quienes, y cuáles son los tiempos, entre otros aspectos claves. Esto dará origen a la construcción y proyección de poder de un actor -en e sobre otros estados o regiones geográficas.

Los objetivos (citados por Rosales; 2020:17) a mediano y largo plazo de lo que se conoce como “el sueño chino” fueron definidos en el XVIII Congreso nacional del partido en relación con dos importantes centenarios: el de la fundación del partido en 2021 y el de la Nueva China en 2049. De este modo las metas son:

- Para 2020: duplicar el PBI y el ingreso per cápita rural y urbano respecto de 2010, elevación del nivel de vida de la población, conseguir un desarrollo sostenible y saludable de la economía, fortalecimiento de la cultura (Xi, 2014:22).
- Para 2049: concluir la transformación de China en un país socialista moderno, próspero, poderoso, democrático, civilizado y armonioso; haciendo así realidad el sueño chino de la gran revitalización de la nación china (Xi, 2014:70).

Primero que nada, para entender las estrategias orientadas a cumplir dichas metas es indispensable analizar algunos de los elementos que conforman –o deberían hacerlo- el poder nacional en China el año 2007. Para ello, tomaremos algunas de las categorías definidas por Morgenthau de su obra “Política de las Naciones. La lucha por el poder y la paz” (1948; 143-220)³:

- Geografía: es el factor más estable del que depende una nación y a través de la historia. La RPCh tiene unos 9.596.900 km², es el cuarto país del mundo en extensión. Ocupa el 6,5% de la superficie mundial (Oficina de Información Diplomática China; 2019).
- Recursos Naturales: aquí el autor hace la siguiente diferenciación: alimentos y materias primas. Veamos que dice con relación a cada una de ellas:
- Alimentos: el autoabastecimiento de alimentos es una gran fortaleza para un país; por el contrario, su escasez es una debilidad en materia de política internacional.
- Materias primas y capacidad industrial⁴: forman parte de este grupo los recursos importantes para la producción industrial por lo que:

La importancia relativa y absoluta de los recursos naturales, bajo la forma de materias primas, para el poder de una nación depende necesariamente de la tecnología (...) practicada en un momento particular de la historia (p.148).

³ Nota: Para este trabajo no se hará la distinción entre los estables y los dinámicos, sino que solo se tomarán los elementos necesarios para poder identificar y caracterizar los elementos centrales, su función dentro de la planificación estratégica de un país y la identificación dentro de la política como instrumentos para construir y proyectar poder interno y externamente.

⁴ Nota: Si bien Morgenthau centra su mirada en la industria bélica como un importante pilar del Realismo, este trabajo se centra en la perspectiva social y económica como principales categorías que permiten construir y proyectar poder desde los países emergentes o desarrollados para con los subdesarrollados.

La agricultura en la RPCh supone el 53% de la actividad del sector. La existencia de grandes zonas desérticas y montañosas hace que la superficie cultivada sea de 13,5% del total. Es notable la alta proporción de superficie irrigada (49,5%) y los aún bajos niveles de productividad debido al bajo grado de mecanización (Oficina Económica y Comercial de España en Pekín; 2018:10). En consecuencia, este país debe importar alimentos (por su gran cantidad de población) y materias primas para sostener su actividad industrial. Este es un aspecto central dentro de su planificación estratégica ya que América Latina le permite diversificar sus proveedores en estos rubros y, a su vez, abrir nuevos espacios comerciales para introducir sus productos y servicios.

- Población: este factor -sumado a otras variables como nivel de desarrollo- puede convertirse en un elemento de poder. A lo que Morgenthau agrega que deben considerarse variables cualitativas (carácter nacional, moral nacional y las cualidades diplomáticas) y cuantitativas (como cantidad y distribución territorial). Por lo que es indispensable considerar las tendencias demográficas de una nación a fin de poder establecer distintas relaciones como crecimiento y disponibilidad de recursos, nivel de vida, distribución del ingreso, distribución de la riqueza, nivel socio-educativo, entre otros.

La población china en el año 2007 era de 1.300 millones de habitantes y el gobierno nacional se planteó como prioridad en materia de política interna el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, en un país en el que 700 millones de personas viven con menos de US\$2 al día (BBC; 2007).

El presidente y líder del Partido Comunista chino en 2007, Hu Jintao, durante su discurso inaugural en el 17º Congreso del Partido Comunista (PC) chino, mencionó la desigualdad del desarrollo entre zonas urbanas y rurales, entre diferentes regiones y sectores económicos y sociales de su país y que era necesario continuar con el proceso de apertura y crecimiento hacia el exterior. Económicamente ya venía trayendo un crecimiento anual de un 10% durante los últimos cuatro años y ocupaba el cuarto lugar en la economía mundial.

Política exterior y diplomacia

La política exterior, en un sentido amplio, es entendida como una política estatal “que se proyecta y diseña teniendo en cuenta objetivos nacionales, demandas internas y condiciones que provienen del marco externo” (Colacrai, 2006: 25). Por lo que es el conjunto de decisiones y acciones del Estado proyectadas al exterior y que combinan múltiples condicionantes de orden interno y externo (Rubiolo y Baroni; 2019: 11). La política exterior no solamente es de carácter económico pese a que es el que mayor visibilidad viene tomando en un sistema internacional capitalista, sino que este se complementa con otras estrategias de poder blando como las psicosociales, culturales, educativas, entre otros con fines complementarios a los económicos.

Por lo que, una diplomacia de alto nivel debería lograr articular fines y medios en la política exterior para el logro de las metas ya definidas y cuyos resultados esperados deberían permitir incrementar el peso de otros factores de poder como capacidad industrial, abastecimiento de recursos naturales y alimentos, la acumulación de capital, entre otros. El mayor desafío es alcanzar los objetivos nacionales empleando su proyección internacional.

Factores y dimensiones de poder

Los elementos que forman parte del poder nacional -intervinculados con otros- se convierten en factores que, a su vez, se componen de aspectos específicos si se los concibe desde el pensamiento sistémico donde todos ellos forman parte de un todo, pero con características y dinámicas que le son propia a cada uno de ellos. En consecuencia, si se lo aborda desde la mirada de política exterior, se procede a analizar algunos aspectos centrales de cada factor con sus respectivas dimensiones⁵:

- Economía:

Hay conceptos claves en el ámbito de las relaciones internacionales y lo económico-social que parecen similares, pero vale la pena diferenciar; por un lado, está el concepto de cooperación internacional y por el otro el de Inversión Extranjera Directa que deberían buscar el desarrollo sostenible pero su esencia y mecanismos son disímiles. En este último caso, el objetivo es la rentabilidad de las, estos nuevos actores internacionales (en muchos casos con la presencia de capitales nacionales como parte de sus inversionistas) que han comenzado a cumplir una función relevante dentro de la planificación estratégica en este caso de China ya que las mismas forman parte de los acuerdos bi o multilaterales que se negocian entre estados.

- Eje sociocultural: la diplomacia pública

Este tipo de poder surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas. Cuando las acciones de un país son vistas como legítimas a ojos de los demás, la aceptación se genera con poca o casi nada resistencia. (Nye; 2010) agrega que sería un grave error no incorporar este tipo de poder a las estrategias nacionales. Partiendo de este concepto central en lo referido al tipo de poder nacional; si se lo relaciona con la política exterior se lo concibe como diplomacia pública. Hay un cambio de paradigma respecto a la concepción tradicional de diplomacia y lo que hoy se concibe como diplomacia pública. Rodríguez Aranda (2012) sostiene:

Lo transnacional, el soft power, y la revolución de las tecnologías de la comunicación e información son claves en la política exterior de los Estados. Estos nuevos elementos permiten formular el concepto de diplomacia pública como herramienta para construir y reforzar el soft power de las potencias tradicionales, pero también de las potencias emergentes (p. 6).

A su vez, esta académica, citando a La Porte (2007, p.18), menciona cuáles son algunas de las actividades que comprende este ámbito:

Programas de intercambio (a todo nivel, sobre todo educativos), la promoción de la cultura en el extranjero (producción artística, literaria, exposiciones históricas, establecimiento de Institutos y Centros culturales, entre otras), el uso de medios de comunicación en el extranjero (para informar y entregar noticias sobre el país, gestionándolas de modo que

⁵ Un tercer eje relevante es el militar que no es abordado en este trabajo académico.

genere un efecto positivo en las audiencias extranjeras), además de las visitas oficiales realizadas por líderes políticos.

Sumando una mirada oriental, desde la Teoría de la Relacionalidad (la cual intenta construir un abordaje a las políticas chinas a partir del intercambio entre las teorías de las relaciones internacionales occidentales y la cultura milenaria china); Qin destaca la función de la cultura para la gobernanza mundial (2012, p.84):

Hemos intentado incorporar la dimensión cultural, sosteniendo que la gobernanza relacional no se basa solo en un mero cálculo de rentabilidad. Se trata de un comportamiento con una orientación más cultural, conformado y desarrollado por prácticas milenarias.

Este tipo de estrategias se ubican en el más alto nivel político; específicamente se centra en promover el interés nacional mediante la comprensión, conocimiento e información sobre audiencias extranjeras a fin de direccionar mensajes que sean comprensibles, atractivos y fáciles de aceptación y apropiación de los valores y prácticas foráneas. Por su parte, el Gobierno español expone la siguiente definición en coherencia con la anterior:

La diplomacia pública, entendida como aquella dirigida a la opinión pública, al mundo empresarial y a la sociedad civil en general, tiene como objetivos la proyección de nuestros valores y tomas de posición más allá de nuestras fronteras. Toda política exterior en el siglo XXI precisa de instrumentos que permitan estar en permanente contacto con un creciente número de actores en la escena internacional. Empresas, instituciones culturales y científicas, grupos sociales y particulares deben ser tenidos cada vez más en cuenta en el contexto actual. Gracias a la diplomacia pública, se logra dar a conocer y proyectar con mayor eficacia y alcance la realidad de nuestro país y explicar a tan vastos destinatarios nuestras posiciones en relación con las principales cuestiones internacionales y las razones en las que se sustentan nuestras principales iniciativas de política exterior (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2019).

Este concepto resulta muy esclarecedor por lo que puede decirse que el público objetivo de la diplomacia pública no sólo es para actores claves de otros estados donde se intenta proyectar poder e influir como era tradicionalmente, sino también para el sector empresarial y la sociedad civil que forman parte de la opinión pública dentro de los sistemas de gobiernos democráticos. Por lo que las actividades que se planifiquen para construir una imagen positiva de un actor estratégico -como un gobierno o una política pública- estarán siempre orientadas a la construcción de consensos respecto a acuerdos y su política pública que sirven -entre otros objetivos- para complementan y fortalecen otros tipos de estrategias como las políticas, económicas, militares, científicas-tecnológicas, solo por mencionar algunos.

Argentina y la cooperación asimétrica

Un pensamiento relevante a emplear -en esta instancia de la proyección y construcción de poder chino en un espacio geográfico determinado- es el de liderazgo hegemónico⁶ planteado por Robert O. Keohane en su obra “Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial”. Allí sostiene algunos aspectos claves como las condiciones internas de un país para construir y proyectar poder acorde a las actitudes domésticas, las estructuras políticas y los procesos de toma de decisión (Keohane; 1988:53). A lo que debe sumársele, ciertas condiciones que pueden resultar beneficiosas para el crecimiento económico de los países periféricos (1988; 65-66).

Vinculado directamente a la relación sino-argentina, ya se expuso algunas de las relevantes condiciones internas chinas en lo social y económico en el año 2007. Por su parte, Argentina se encontraba recuperándose de una aguda crisis económica, institucional y social (2001-2002) por lo que fue necesaria una redefinición político-económica del país. Carlos D'Elías y otros (2008) sostienen que en el último de esos dos años se verificó una caída del 11% del Producto Interno Bruto (PIB), un aumento de precios del 41% y un índice de pobreza récord que alcanzó al 57,5% de la población. Desde 1998 hasta 2002 el PIB había caído más del 20%, dando lugar a la depresión más grave de la historia argentina. Este importante antecedente dará sentido a los años posteriores en la que el país comenzó progresivamente a mejorar algunos de sus indicadores socioeconómicos hasta la crisis internacional de 2008; pero no superó gran parte de sus vulnerabilidades y asimetrías con otros países -como la RPCh-. Esta situación se reflejó en el momento de negociar acuerdos políticos y económicos con el fin de lograr inversiones post-cesación de pagos de la deuda externa del periodo 2001-2002.

Específicamente, en el periodo de análisis de este trabajo, un estudio llevado adelante por la Sociedad de Estudios Laborales expuso que durante el año 2007 el nivel de pobreza se ubicó en el 30,4% de la población argentina, mientras que para la primera mitad del año 2007 el índice fue del 28,3% y estaba mostrando una clara caída respecto de los niveles alcanzados en 2002 y 2003 y del total de pobres, 3,5 millones eran indigentes (SEL; 2007). A este deterioro de los indicadores socioeconómicos, hay que agregarle la falta de inversiones extranjeras en el país y es progresivo aislamiento financiero internacional que, la caída de los precios internacionales de las materias

⁶ Nota: Es importante destacar que este académico plantea su análisis analizando el rol de la hegemonía internacional. A diferencia de él, aquí se tomarán sus conceptos para referirse a la actitud acciones tendientes a la construcción regional de poder de la República Popular de China en América Latina en general y en Argentina en particular. La diferencia con el autor radica fundamentalmente en que desde esta mirada específica, en la actualidad, China no ejerce un poder hegemónico dentro de la política económica mundial y su respectivo orden; sino que emplea dimensiones de hegemónicas en su políticas exterior.

primas, el mayor asistencialismo del gobierno a sectores más vulnerables de la sociedad, el aumento constante de la inflación –especialmente en los alimentos-, entre otros.

Considerando brevemente este escenario nacional, Argentina se encontraba en una posición claramente asimétrica respecto a su par chino pero vio en esta alianza la posibilidad de generar crecimiento y desarrollo en un escenario adverso tanto en lo interno como en lo externo. En referencia a la relación asimétrica entre un país que construye y proyecta hegemonía y al rol de la cooperación y el liderazgo Keohane expone:

La hegemonía se relaciona de manera compleja con la cooperación y las instituciones tales como los regímenes internacionales. El liderazgo hegemónico exitoso depende de cierta forma con la cooperación asimétrica (...), no puede crear ni poner en vigencia normas sin un cierto grado de consentimiento por parte de otros estados soberanos (1988: 66).

Para ello –y siguiendo el pensamiento de Wallerstein (1974)- los hegemónos necesitan el acatamiento para poder construir una estructura de orden capitalista mundial y, en consecuencia, supervisar las relaciones existentes entre sociedades políticamente independientes por medio de una combinación de jerarquías de control y de funcionamiento de los mercados. Para seguir con esta misma línea de pensamiento, la RPCh fue desarrollando acuerdos y estrategias tendientes a asegurar el logro de sus objetivos estratégicos y, además, fue construyendo lazos de dependencia –con capacidad de desestabilización- que incrementa las vulnerabilidades del país en vía de desarrollo.

Estrategias chinas y sus efectos en Argentina entre 2005-2017

El Libro Blanco para América Latina, en su Parte IV, define algunas de las estrategias tendientes a lo que China concibe como cooperación omnidireccional sino-latinoamericano. Hay dos aspectos centrales dentro del mismo Libro Blanco ya referido a la inversión y a lo financiero. En el primer caso, menciona su apoyo y estimulación a las empresas chinas a invertir en sectores específicos como lo son: manufactura, agricultura, silvicultura, pesquería, energía, explotación de recursos mineros, construcción de infraestructura, servicios, otros; acorde a los intereses chinos y de los países de su región.

En lo financiero, especifica que respalda la mayor comunicación e intercambio de cooperación entre las autoridades e instituciones financieras y monetarias de ambas zonas geográficas y, a su vez, apoya el desarrollo de sucursales de bancos comerciales chinos en América Latina.

El país asiático enfatizó que -desde una mirada estratégica- sus relaciones con Latinoamérica y el Caribe serán a través de una asociación de cooperación integral caracterizada por la igualdad, el beneficio recíproco y el desarrollo compartido. En este escrito, se analizarán dos aspectos claves en materia económica y una a nivel socio-cultural para demostrar las asimetrías, la dependencia y el poder de influencia en los aspectos domésticos argentinos. Ellos son:

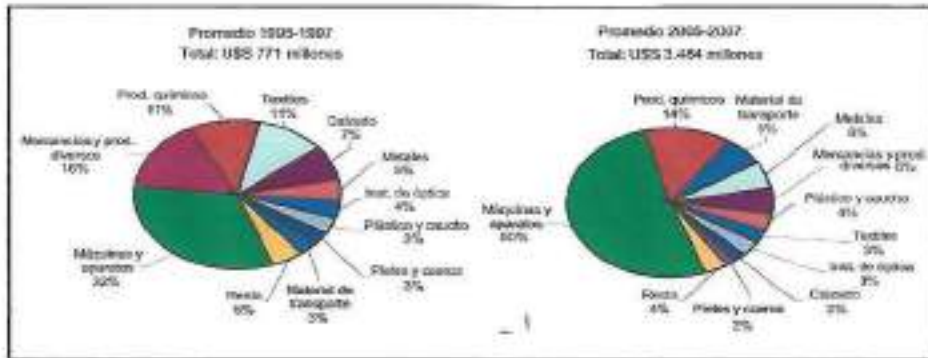
a) Estrategias económicas.

A fin de analizar los mecanismos específicos en materia económica y los efectos sistémicos que ellos generan en la estructura argentina y, con ello, en las relaciones

internas de las actividades y del desarrollo social argentina; se procede a dividir este sector en dos áreas: estrategias comerciales y estrategias de inversión.

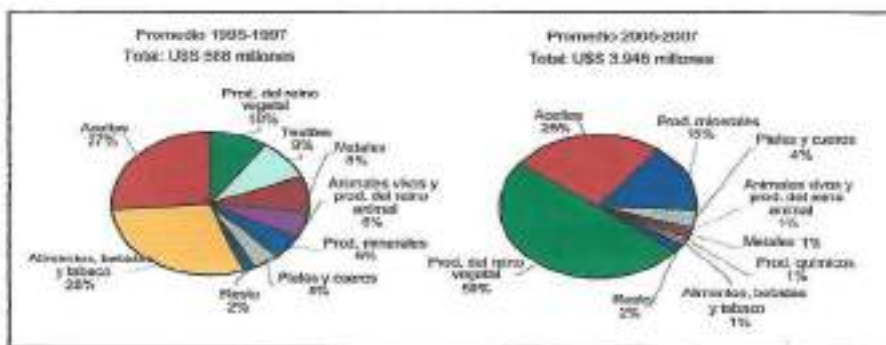
- Estrategias comerciales:

La alianza comercial entre la Argentina y la RPC, las importaciones chinas venían creciendo durante la década de los noventa y hubo un gran salto cuantitativo hacia mediados del dos mil. En el siguiente gráfico se exponen los principales sectores beneficiados y el porcentaje que representa cada uno de ellos sobre el total de importaciones al país sudamericano:



Fuente: Centro de Economía Internacional en base al INDEC (2008).

Por su parte, la Argentina en esta primera etapa se vio favorecida en su balanza comercial ya que sus exportaciones –mayormente materias primas y productos agroindustriales- fueron mayores a sus importaciones de su par chino; era la gran oportunidad que buscaba el gobierno argentino y en el corto plazo comenzaba a ser positivo. Veamos el siguiente gráfico que expone el continuo crecimiento de las exportaciones argentinas en una década:



Fuente: Centro de Economía Internacional en base al INDEC (2008).

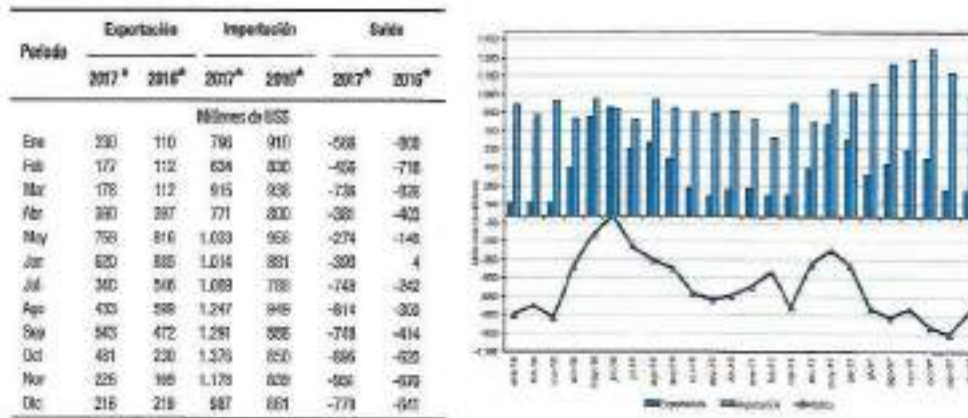
Ya para el año 2008, la balanza comercial entre Argentina y la RPC comenzó a inclinarse a favor de la potencia asiática quien obtuvo mayores beneficios financieros de esta alianza. Las exportaciones a China durante este año fueron de un 9% del total, mientras que en el sector de importaciones fue de un 12%. Se muestra en el siguiente

gráfico:



Fuente: INDEC (2009).

Veamos cómo evolucionó negativamente este intercambio comercial para Argentina en el periodo enero 2016- diciembre 2017:



Fuente: INDEC (2018)

Como puede observarse a partir del análisis de todos los datos expuestos, en un primer momento del establecimiento y consolidación de la relación económica sino-argentina, el país latinoamericano se vio comercialmente favorecido en el comercio exterior pero en el mediano plazo las importaciones chinas terminaron generando un desbalance de la balanza comercial argentina y, en consecuencia, produjo un impacto negativo en su economía doméstica.

Osorio (1997) sostiene que América Latina -y en este caso específico Argentina- a través del comercio internacional genera transferencias de recursos hacia economías desarrolladas como es el caso de la RPCh; lo que trae como consecuencia la acumulación de desarrollo en el mundo avanzado y el atraso en las regiones subdesarrolladas. Las dos principales razones que generan esta situación son (p.167):

- La existencia de ciclos de auge y declinación en el comercio internacional y el movimiento de las economías. En la fase del auge y expansión de la actividad económica, los precios de las materias primas y alimentos tienden a elevarse por encima del alza que se produce en los bienes manufacturados. Esta es la explicación de porqué en la primera etapa de alianza comercial con la RPCh la Argentina tenía una balanza comercial favorable, pero por un tiempo limitado.

- La fase de declinación de la actividad económica: aquí los precios de los bienes primarios tienden a caer más abruptamente que los secundarios, y en magnitudes mayores a las recuperaciones producidas en el periodo de expansión. Esto se explicaría con la balanza comercial negativa de Argentina con respecto a las importaciones chinas de la última etapa de análisis.

En consecuencia, Argentina a través de sus pérdidas en su del comercio internacional con la RPCh contribuyó a transferir recursos a la gran potencia asiática y, dicha transferencia, impactó negativamente aún más en los indicadores socioeconómicos deteriorados.

b) Estrategia de inversión:

El criterio chino para sus inversiones se encuentra también especificado en su Libro Blanco en el cual se puntualizan los sectores de interés que serán beneficiados: la manufactura, la agricultura, la silvicultura, la pesquería, la energía, la explotación de los recursos mineros, construcción de infraestructura, servicios, etc. en contribución al desarrollo socioeconómico de China y los países de la región (2008). Las inversiones fueron principalmente destinadas a empresas y organizaciones que respondieron a los intereses nacional chino y que, asimismo, contribuyen al logro de los objetivos estratégicos.

Diana Tussie (en prensa) sostiene:

Las empresas son actores políticos no solo porque pueden interferir en las prerrogativas del Estado (marcando su agenda, con anuncios de inversión o desinversión, promocionando o resistiendo un acuerdo de comercio), sino porque se relaciona de modo permanente con el Estado y sus diferentes estamentos (p.6).

Específicamente Argentina durante el año 2016 recibió el 16% (18.960 millones de dólares según lo relevado por el BID) del total de la inversión china en América Latina; las principales áreas beneficiadas son la infraestructura, energía y servicios. Todos ellos en coherencia con los intereses y necesidades chinas para asegurarse el abastecimiento de las materias primas y alimentos, complementariamente a la logística que garantizó su comercio exterior. Podemos verlo en el siguiente gráfico:

| UNIDAD: Millones de USD | INFRA-ESTRUCTURA | ENERGÍA | MINERÍA | OTROS US | TOTAL PAÍS | Porcentaje País |
|-------------------------|------------------|-----------------|----------------|-----------------|------------------|-----------------|
| Venezuela | \$25.400 | \$5.000 | \$2.400 | \$36.800 | \$69.600 | 47,4% |
| Brasil | \$800 | \$10.200 | \$1.400 | \$7.800 | \$21.600 | 16,4% |
| Argentina | \$14.000 | \$4.900 | - | \$0 | \$18.900 | 16,0% |
| Ecuador | \$887 | \$5.400 | - | \$2.000 | \$8.287 | 8,6% |
| Colombia | \$2.000 | - | - | - | \$2.000 | 2,4% |
| México | \$1.400 | \$1.000 | - | - | \$2.400 | 2,0% |
| Perú | \$100 | - | \$2.000 | \$80 | \$2.200 | 1,9% |
| América | \$1.300 | - | - | \$88 | \$1.388 | 1,2% |
| Bolivia | \$100 | \$80 | - | \$25 | \$205 | 0,9% |
| Costa Rica | - | - | - | \$401 | \$401 | 0,3% |
| Paraguay | - | \$286 | - | - | \$286 | 0,3% |
| Chile | \$150 | - | - | - | \$150 | 0,1% |
| Guyana | \$10 | - | - | - | \$10 | 0,0% |
| Colombia | \$78 | - | - | - | \$78 | 0,0% |
| Uruguay | - | - | - | \$10 | \$10 | 0,0% |
| TOTAL | \$44.900 | \$22.900 | \$4.400 | \$30.700 | \$103.900 | 100,0% |
| Porcentaje del Sector % | 42,0% | 27,7% | 4,2% | 25,4% | 100,0% | |
| Cantidad de préstamos | 31 | 21 | 6 | 19 | 76 | |
| Préstamos en millones | \$1.400 | \$1.887 | \$907 | \$1.672 | \$5.866 | |

Fuente: BID (2016)

Este escenario, deja expuesto que tanto el comercio internacional con la RPCh como en materia de inversiones que este mismo país hace a través de sus empresas y recursos financieros están enmarcados dentro de su planificación estratégica y su proyección de poder a través de su política exterior que trae mayor dependencia y vulnerabilidades para los países subdesarrollados como lo es Argentina.

c) Estrategias socioculturales:

Néstor Restivo y Gustavo NG (2015) exponen que la RPCh comprendió que debía desarrollar otro tipo de poder sobre los países y regiones de su interés más allá de las relaciones de intercambio de bienes y servicios; y para ello fue potenciando su poder blando (p. 251).

Complementa esta idea, Keohane (1988) quien hace su aporte de la siguiente manera:

La predominancia material por sí misma no garantiza estabilidad ni liderazgo efectivo. Sin duda, el hegemón tendrá que invertir recursos en instituciones con el objeto de garantizar que sus normas preferidas guiarán la conducta de otros países (p. 67).

Debido a: la globalización económica y comunicacional, el dinamismo de la política internacional y la diversidad de actores (estatales y no estatales), la construcción de una opinión pública nacional e internacional (con capacidad de ejercer presión y con poder de voto en gobiernos democráticos), entre otros nuevos fenómenos recientes; que influyen en las relaciones internacionales y en las estructuras internas de un estado. Es por ello que durante las últimas décadas las relaciones de construcción y proyección de poder de actores estratégicos se ha ido complejizando y los acuerdos económicos necesitan ir acompañadas de estrategias de comunicación, educativos y psicosociales ya que estas intentan –y muchas veces construyen- sistemas de sincretismo cultural y de legitimación de acciones que se llevan adelante con el fin de lograr una mayor y mejor aceptación pasiva de un sistema ideológico determinado.

Pamela Aróstica (2016) sostiene que a partir del gobierno de Hu Jintao, ha ido tomando relevancia la política de proyectar la cultura china a nivel internacional como parte de su estrategia de poder blando:

China comenzó a desarrollar programas cuyo objetivo es informar o influir en la opinión pública de otros países por medio de publicaciones, turismo, deporte, medios de comunicación, promoción de la enseñanza del idioma e intercambio cultural (...). Ha tenido como instrumento principal a los institutos Confucio (2006; 328).

A lo que debe sumársele los distintos acuerdos de cooperación e intercambios académicos; por ejemplo, lo convenios que firmó con dos de las mayores y prestigiosas universidades públicas y nacionales como lo son Universidad de Buenos Aires (ICUBA) y la Universidad Nacional de La Plata (IC-UNLP). En el caso de la ICUBA, se creó en el año 2008 y ofrece clases de chino y, a su vez, promueve un trabajo conjunto entre la Facultad de Ciencias Económicas y la Universidad de Jilin. Mientras que en la IC-UNLP también se ofrecen clases de chino mandarín, certifican el aprendizaje del idioma a través de exámenes específicos, sirve de apoyo para los

estudiantes que quieran estudiar en China y promueven la cultura china a través de eventos específicos ciclos de cine (Restivo y Ng; 2015:257).

Por su parte, el Centro Regional de Institutos Confucio para América Latina que se define de la siguiente manera:

El Centro Regional de los Institutos Confucio para América Latina, CRICAL fue creado por Hanban, Oficina Central del Idioma Chino, unidad dependiente del Ministerio de Educación de la República Popular China, en mayo de 2014. Hanban, tiene como finalidad proporcionar servicios educativos de la lengua y cultura china alrededor del mundo, para satisfacer las necesidades de estudiantes que aprenden el idioma y contribuir al desarrollo del multiculturalismo (CRICAL, 2014).

A sus objetivos los define así:

- Posibilitar, a los institutos Confucio latinoamericanos, desempeñar un rol de carácter estratégico en el proceso de intensificación y profundización de las relaciones de Hispanoamérica toda con la República Popular China, revalorizando nuestra área geográfica de influencia y nuestro común idioma.
- Diseñar e implementar, en el marco de dicho rol, líneas de acción, proyectos y actividades comunes a los distintos niveles (institucional, grupal o individual) y los distintos planos (social, cultural, económico, productivo) que dichas relaciones abarquen.
- Elaborar estrategias operativas incorporando diversos elementos surgidos de las experiencias y realidades de sus miembros, con el objeto de definir líneas de acción aptas para hacer frente a la problemática común.
- Organizar actividades de capacitación y perfeccionamiento de profesores que impartan la enseñanza de la lengua, la cultura o la costumbre chinas.
- Diseñar, publicar y distribuir materiales educativos entre los Institutos Confucio de América Latina (CRICAL; 2014)

Claramente, queda expuesto que los Institutos Confucio responden a políticas públicas diseñadas por el gobierno central chino y cumplen un rol central en la proyección y construcción de poder de este país en la región latinoamericana orientada no solo a sectores específicos como nos universitarios sino, además, a la población en general.

Otra de las dimensiones analizadas por Pamela Aróstica (2016) es la vinculada a la construcción y proyección del soft power cultural y a la educación más focalizado al ámbito universitario, destaca principalmente estos objetivos (p. 329):

- China manifiesta el interés de promover la cooperación científica, tecnológica y educativa con los países latinoamericanos.
- Intensificar las áreas de interés común priorizando, entre otras, la tecnología aeronáutica y aeroespacial, el biocombustible y recursos marítimos.
- Divulgar y aplicar tecnología de punta probada por ambas partes, como tecnología y técnica de ahorro energético, medicina digital y minicentrales hidroeléctricas.

- Ofrece desarrollar capacitación técnica, servicios y modelos tecnológicos.
- Aprovechar los mecanismos bilaterales y multilaterales de cooperación para potenciar los intercambios sino-latinoamericanos.
- Esforzarse por implementar la firma de acuerdos para reconocimientos recíprocos de los títulos académicos.
- Elevar el número de becas para estudiantes latinoamericanos.

Los medios de comunicación y las editoriales también son vehículos ideológicos ya que influyen directamente en la construcción colectiva del imaginario colectivo de las audiencias nacionales por lo que también fueron incluidos dentro de la planificación estratégica china. En este sentido, la RPCCh llevo adelante las siguientes líneas de acción:

- Instauración del canal China Central televisión (CCTV 9) y las agencias de noticias Xinhua y People's Daily presentes en México. Todos en lenguaje español y pueden encontrarse noticias específicas sobre China, novelas de igual origen, prácticas culinarias milenarias, documentales, entre otros. En el caso específico de CCTV 9:

Es el grupo público de televisión más importante de la República Popular China. Conocida en chino como 中国中央电视台 (Zhōngguó Zhōngyāng Diànshìtái), o por su abreviatura Yāng Shì (央视), es el grupo de televisión público más grande del mundo, que emite en todas las provincias chinas. Como toda televisión pública, tiene sus ventajas y desventajas. Por un lado, CCTV se nutre de la Agencia de noticias estatal Xinhua (新华社), que tiene unos rigurosos filtros de censura al estar administrado por el Consejo de Estado de la RPC. En especial, cualquier contenido sospechoso de criticar al gobierno o que trate sobre temas controvertidos no supera la rigurosa censura, así como programas violentos o series con algún contenido sexual, por muy poco explícito que sea. Sin embargo, la ventaja es que ofrece cientos de programas gratuitos, tanto por vía satélite como por cable o Internet, muchos de ellos con un alto contenido cultural. Existen programas dedicados a la lengua china, al arte y la música, a la tecnología (Magia asiática, 2020).

- Apoyo a empresas editoriales y medios de comunicación latinoamericanos como el Observatorio de la Política China (2012) también con contenidos vinculados a la relación de América Latina desde la mirada china; más la difusión de noticias y análisis de su realidad interna, externa y aspectos culturales. De acuerdo al informe “Winds from the East: How the People's Republic of China Seek to Influence in the Media in Africa, Latin America, and Southeast Asia” publicado por el Center for Informational Media Assistance en 2010 los medios de comunicación chinos se centraron en Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador y agregan que las principales herramientas empleadas para interactuar con el sector mediático son (citado por Arostica; 2016; p.330):
 - a) Colaboración mediante la financiación y el lanzamiento de los satélites de comunicación, que proporcionan a los países beneficiarios una mayor capacidad y, a su vez, amplía la influencia de los medios chinos en América Latina.
 - b) Subvención a los periodistas latinoamericanos para viajes a China.
 - c) Apertura de los Institutos Confucio en toda la región.

d) Visitas de altos funcionarios chinos, que procuran promover el trabajo conjunto en el ámbito de los medios de comunicación.

Como ha quedado reflejado, la diplomacia pública china es otra de las herramientas de poder chino en la región y en Argentina que ha logrado diversificarse y posicionarse en sectores sociales claves de las sociedades.

Reflexiones finales

La RPCh en el marco de su planificación estratégica y en pos de lograr sus metas en un mediano un largo plazo, proyectó y construyó poder económico y cultural en Argentina durante el periodo 2005-2017. Lo hizo a través de su política exterior ya que desarrolló estrategias económicas y culturales mediante firmas de acuerdos con Argentina en el marco de una cooperación asimétrica en la cual se vio ampliamente favorecida.

Por otra parte, la inserción de Argentina a las corrientes económicas que genera el avance del capitalismo chino en el país y en sistema mundial da como resultado -además de la trasferencia de recursos- le generó consecuencias negativas. Algunas de ellas son:

- Determinación de un esquema comercial y productivo argentino a través del cual se consolidó la profundización de un modelo extractivista, agroexportador y con una división internacional del trabajo.
- Las empresas argentinas perdieron competitividad con relación a las chinas por la diferencia en materia tecnológica e industrial que se vio reflejada en los precios y en las importaciones chinas.
- Las inversiones y préstamos chinos fueron destinados únicamente a sus empresas y/o sectores que necesitaron para cumplir sus objetivos de autoabastecimiento de materias primas y de desarrollo de sus propios productos y servicios; en consecuencia, Argentina no contó con la posibilidad de autonomía en materia de financiamiento para desarrollar otros sectores estratégicos para el país.
- El establecimiento de otra nueva dependencia financiera con organismos extrarregionales a través de la deuda crediticia que adquirieron los organismos y empresas argentinas con capitales chinos.
- Aumento de la diplomacia pública como factor de poder cultural que permite posicionar la cultura y las acciones chinas positivamente dentro de las audiencias locales y nacionales.

Esta dependencia se transformó en vulnerabilidades sistémicas importante para Argentina no solo durante el periodo 2007-2015 sino que permanecerán en un presente y futuro ya que cualquier inestabilidad o crisis que sufra la RPCh repercutirá de manera negativa inmediatamente en las estructuras internas de su par sudamericano.

Bibliografía

Aróstica, Palemra (2016). La transición a la sociedad del conocimiento. Influencia cultural china y políticas de educación. Integración y Comercio Nro. 40. ISBN 978-950-49-5232-9. BID y Editorial Planeta: Buenos Aires.

Baquer, Alonso y otros (1998). Las ideas estratégicas para el inicio del Tercer Milenio. IEEE.

Centro Regional de los Institutos Confucio para América Latina (2014). Quiénes somos. Recuperado de https://www.critical.org/?page_id=5

CEPAL. (2017). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),. Santiago: CEPAL-División de Publicaciones y Servicios Web.

D'Elía, Carlos Galperín y Stancanelli, Néstor (2008). El rol de China en el mundo y su relación con la Argentina. Centro de Economía Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. Recuperado de http://cei.mrecic.gov.ar/userfiles/parte4_10.pdf

Del Arenal, Celestino (1983). Poder y relaciones internacionales: un análisis conceptual. Revista Je Estudio. Internacionales Vol. 4. Núm. 3. Julio-septiembre.

Gullo, Marcelo (2018). Relaciones Internacionales: una teoría crítica desde la periferia sudamericana. Editorial Biblos.

Halliday, Fred (2002) “Introducción: La Pertinencia de lo “Internacional,” en Las relaciones internacionales en un mundo en transformación, Madrid: Editorial Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 25-48.

INDEC (2018) https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ica_01_18.pdf

Keohane, Robert O. (1988). Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial. Argentina: Grupo Editorial Latinoamericano.

Lenchini, Gladys (2006). Argentina y África en el espejo de Brasil ¿Políticas por impulso o construcción de una política exterior? Buenos Aires: Clacso Libros, Colección Sur-Sur.

Li Zhaoxing (2015). Construyendo la Ruta de la Seda Marítima del siglo XXI con mente abierta y valentía. Ministerio de Relaciones Exteriores de China. Recuperado de https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1237173.shtml

Liang, Wei (2019). “Pulling the Region into its Orbit? China’s Economic Statecraft in Latin America”, en Journal of Chinese Political Science 24, pp. 433-449.

Magia asiática (2020). La televisión pública en China. Recuperado de: <https://www.magiasiatrica.com/la-television-publica-en-china/>

Liang, Wei (2019). “Pulling the Region into its Orbit? China’s Economic Statecraft in Latin America”, en Journal of Chinese Political Science 24, pp. 433-449.

Ministerio de Hacienda de la República Argentina (2017). Intercambio Comercial Argentino Cifras estimadas de diciembre de 2017. Informes Técnicos vol. 2 n° 11. ISSN 2545-6636. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ica_01_18.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de China (2015). Discurso del Vicecanciller Li Baodong en la ceremonia de presentación del Informe sobre la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en China (2000-2015). Beijín 24 de julio de 2015. Recuperado de https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1283861.shtml

Ministerio de Relaciones Exteriores de China (2019). Xi Jinping preside y dirige la mesa redonda de líderes del Segundo Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional (BRF). Recuperado de <http://www.beltandroadforum.org/english/n100/2019/0429/c22-1392.html>

Morgenthau, Hans J. (1986) *Política entre las Naciones – La lucha por el poder y la paz*, primera edición de 1948, Buenos Aires: GEL (capítulos 1, 9, 12).

Molero-Simarro, Ricardo. (2011). Desigualdades en China, desigualdades en el mundo. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*. 115. 65-78.

Oficina de información diplomática (2019). China República Popular (de) China http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/CHINA_FICHA%20PAIS.pdf

Oficina Económica y Comercial de España en Pekín (2018). Informe económico y comercial de China. Recuperado de http://www.iberchina.org/files/2018/china_iec.pdf

Osorio, Jaime (1997), “La originalidad de América Latina. Una revisión a los problemas del subdesarrollo y la dependencia”, en Laura Baca Olamendi e Isidro Cisneros (comp) *Los Intelectuales y los Dilemas Políticos en el Siglo XX*. México: Triana Editores.

Restivo, Néstor y NG, Gustavo (2015). *Todo lo que necesitas saber sobre China*. Buenos Aires: Paidós.

Rosales, Osvaldo (2020). *El sueño chino. Cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Rubiolo, M. Florencia (2018). “South America and East Asia: Dependency and diversification dilemmas within an asymmetric power structure (2002-2017)”. *PEOPLE: International Journal of Social Sciences*, 4(2):1118-1135.

Sevares, Julio (2015). *China: un socio imperial para Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Edhasa.

QiN, Yaqing (2007). “Why Is There No Chinese International Relations Theory” en *International Relations of the AsiaPacific*, vol. 7, 2007, ps. 315-32.

Qin Yaqing (2012). *Cultura y pensamiento global: una teoría china de las relaciones internacionales*. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* n.100, p. 67-90 ISSN: 1133-6595 E-ISSN:2013-035X. Recuperado de www.cidob.org

Qin Yaqing (2013). *Desarrollo de la Teoría de Relaciones Internacionales en China*. *Relaciones Internacionales* Número 22 • febrero - mayo 2013 Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM.

Qin Yaqing (2013). *Culture and global thought: Chinese international theory in the making*. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* n.100, p. 67-90 ISSN:1133-6595 E-ISSN:2013-035X

Rodriguez Aranda, Isabel y Leiva Van de Maele, Diego (2013). El soft power en la política exterior de China: consecuencias para América Latina. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/polis/9179>

Tussie, Diana (en prensa). “La Genealogía de la Economía Política Internacional: Rutas, Debates, y Desafíos en América Latina”.

FLORESTAS BRASILEIRAS E CHINESAS: O PAPEL DOS EMERGENTES NO COMBATE AO AQUECIMENTO GLOBAL

BRAZILIAN AND CHINESE FORESTS: THE ROLE OF DEVELOPING COUNTRIES IN THE FIGHT AGAINST GLOBAL WARMING

Marília da Silva Mendonça Sabino[1]

Danielle Rocha Santos[2]

Raíssa Orestes Carneiro[3]

Temática: Ambiente, desarrollo sostenible y cambio climático, la agenda urgente.

Resumo: O Brasil possui 59% de seu território ocupado por florestas: cerca de 500 milhões de hectares de florestas naturais e quase 10 milhões de hectares de florestas plantadas. Embora não seja o Estado mais florestado em proporção ao seu território, ocupa, em termos absolutos, o segundo lugar, abaixo da Rússia. A China, por sua vez, desde 2014 vem desenvolvendo um projeto de “guerra à poluição”. Atualmente, apesar de ser o país que mais polui, é também o que mais refloresta no mundo. Embora sejam emergentes, com grandes florestas e dimensões territoriais, Brasil e China representam mentalidades diferentes, uma ocidental e uma oriental, no trato do meio ambiente. Diante disso, o objetivo desse artigo é analisar como esses dois enormes países emergentes lidam com suas matas e contribuem (ou não) para o combate ao aquecimento global.

Palavras-chaves: Florestas, Brasil, China.

[1] Pesquisadora independente. Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife/PE, Brasil. E-mail: mariliasabino@hotmail.com

[2] Mestranda em Derechos Humanos y Políticas Públicas (UNED), Madri, Espanha. E-mail: daniellerocha.s@outlook.com

[3] Doutoranda em História pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife/PE, Brasil. E-mail: raissaoc10@gmail.com.

INTRODUÇÃO

Apesar de não ter sido a primeira vez que a temática ambiental apareceu nas Nações Unidas, foi na Conferência de Estocolmo, em 1972, que a problemática do uso inadequado dos recursos naturais, já crescente na época, ganhou uma dimensão realmente universal. Uma década depois, a avaliação dos frutos de Estocolmo deu origem ao Relatório Brundtland (*Our Common Future*), que inaugurou o conceito de “desenvolvimento sustentável”, sendo ele “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (Comissão, 1991, p.46).

Segundo Pacheco (2013, pp. 139-142), a cultura jurídica moderna traduziu os novos desafios sociais na linguagem universal e reconhecível do direito, através de um movimento de positivação marcado pela precariedade. A estratégia de traduzir juridicamente expectativas sociais, exigências morais e políticas mostrou suas deficiências na hora de pô-las em prática, tanto por atores da esfera pública, quanto da esfera privada. Na falta das garantias correspondentes, ou seja, de deveres e responsabilidades definidos e atribuídos aos agentes implicados, tais direitos carecem de conteúdo e veem sua existência cotidiana ameaçada diante da falta de cumprimento generalizado. São direitos insustentáveis.

É o que acontece com o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável, resultado das muitas expectativas sociais decorrentes da constatação de uma crise ambiental. A introdução de direitos ambientais nos ordenamentos jurídicos, bem como seu desenvolvimento desde os anos 1970, ocorreu em paralelo a uma deterioração progressiva do meio ambiente. Assim, a ecologização de uma gramática de direitos, que é, segundo o autor, refratária aos vínculos político-jurídicos exigidos pela sustentabilidade ecológica (pouco direcionada à lógica de deveres e responsabilidades), mostrou-se uma estratégia frágil para o enfrentamento dos desafios ambientais (Pacheco, 2013, pp. 142-166).

Muitos autores vêm atribuindo ao surgimento do capitalismo, ainda no século XV, as principais causas de muitos dos problemas que as sociedades enfrentam até hoje, dentre eles a redução de tudo e, eventualmente de todos, à condição de mercadoria, particularmente os recursos naturais. Para Scott (2017), a simplificação da natureza e da própria sociedade foi uma das marcas dos Estados modernos, entendendo simplificação como sendo uma organização do entorno e da população a partir de uma visão estatal, ou seja, de uma perspectiva quantificável e, portanto, mais facilmente tributável. Remontando à filosofia e à ética de Descartes (ele próprio já herdeiro do pensamento de Aristóteles), o antropocentrismo moderno enxerga o homem e a natureza como entidades distintas. O primeiro como sujeito ativo e a segunda enquanto objeto, completamente passivo e submetido às vontades daquele primeiro “*maître et possesseur*”. O homem expressa sua liberdade sobre aquele objeto.

Aliás, não apenas os Estados, mas o próprio capitalismo tende igualmente à simplificação, à homogeneização, à uniformidade, sempre, obviamente, visando ao

máximo de lucro. Na economia capitalista, a natureza é convertida em produto, passível de apropriação e alienação por meio do intercâmbio mercantil. Traduzido para o direito, esse movimento permitiu uma apropriação jurídica da natureza, de modo que não existe praticamente nenhum elemento natural imune a tal dinâmica. As florestas não escaparam a essa lógica.

De fato, antes mesmo do desenvolvimento da moderna Silvicultura, no final do século XVIII, os Estados já enxergavam as florestas com as lentes do fisco. Nesse contexto, as árvores já não eram vistas enquanto tais, mas sim enquanto volume de madeira ou de lenha, e o próprio termo “natureza” viu-se substituído pela expressão “recursos naturais”. Nas palavras de Scott (2017, p. 13, *tradução nossa*):

Uma lógica comparativa extrai de um mundo natural mais generalizado aquela flora e aquela fauna que possuem valor utilitário (normalmente *commodities* comercializáveis) e, em troca, reclassifica as espécies que competem com elas, que as predam ou de alguma forma diminuem o lucro das espécies valiosas. Assim, as plantas de valor se tornam “plantações”, as espécies que competem com elas se tornam ervas daninhas e os insetos que as ingerem são estigmatizados como pestes.

As ideias de progresso desenvolvidas ao longo da história, normalmente associadas ao que a Europa Ocidental (e, a partir de determinado momento, também os Estados Unidos) definiu como o único caminho para se atingir a “civilização” plena, acabaram levando ao desprezo das populações que ainda não haviam passado por todas as supostas etapas para o desenvolvimento e, o que é pior, foi assimilada por muitas delas (Preiswerk y Perrot, 1975). Conforme ressaltado por Rist (2001, p. 76, *tradução nossa*):

O que passa hoje por verdade da história do gênero humano (ou seja, o progressivo acesso de todos os povos às benfeitorias do “desenvolvimento”) repousa, na verdade, sobre a maneira pela qual a sociedade ocidental – com exclusão de qualquer outra – problematizou sua relação com o passado e o futuro, uma vez que o “desenvolvimento” constitui também uma maneira “profética” de olhar a história.

Ao longo do século XIX, notadamente seguindo as ideias de Hegel de um direcionamento único da História, a Europa decidiu que apenas ela possuía e fazia História. A África e as Américas estavam numa suposta “pré-história” antes do contato com os europeus, ao passo que a Ásia havia se desenvolvido por um tempo, mas estava estagnada, devido ao que foi chamado de Despotismo Oriental.

No entanto, até à Revolução Industrial, a Europa, mesmo com todas as suas colônias, não era mais importante econômica ou politicamente do que nenhuma outra região do mundo, muito menos quando comparada à Ásia. Foi somente a partir daí que, particularmente no caso da Grã-Bretanha, a localização dos depósitos de carvão e o acesso

aos recursos do “Novo Mundo” puderam proporcionar um certo “alívio ecológico”, para utilizar a expressão de Pomeranz (2013), que permitiu atender ao que ele chamou de “quatro necessidades de Malthus”: alimento, vestuário, construção e combustível e, com isso, ganhar tempo para que inovações fossem surgindo e, em conjunto, conseguissem consolidar a revolução.

É possível apontar para a formação de uma mentalidade ocidental baseada na apropriação constante da natureza por meio de seu domínio técnico-científico. Uma apropriação que nutre e é nutrida pela crença em um progresso infinito, concorrendo para o desequilíbrio de vidas humanas e não humanas. O mais interessante é que foi um pensamento que se arraigou de tal forma que, hoje, quase não se percebe que ele foi construído. A sequência dos pensadores que moldaram as visões de mundo no Ocidente, notadamente no que diz respeito à natureza e, particularmente, às florestas, de Aristóteles a Darwin, passando por Agostinho, Descartes, Montesquieu, Rousseau, e alguns outros, embora pareça evidente, foi uma escolha. Esses autores serviram, ao longo do tempo, aos interesses dominantes e, por isso, muito raramente foram questionados.

Aliás, também não é esta a intenção aqui. Não resta a menor dúvida de que todos esses clássicos tiveram, de fato, contribuições inegáveis a dar ao desenvolvimento de uma forma racional de pensar o mundo. Não se pode, todavia, deixar de ter em mente que existiram e continuam existindo outras formas de compreender e de lidar com o entorno (notadamente a chinesa), não necessariamente melhores ou piores, mas diferentes. Ora, o fato de determinados pensadores em vez de outros terem prevalecido no Ocidente diz muito sobre a maneira predatória por meio da qual se deu o contato com o meio natural nesta parte do globo e ajuda a explicar a existência, ainda hoje, de visões absolutamente contraditórias da natureza (como no Brasil), percebida, ao mesmo tempo, como bela e indispensável à vida, de um lado, e perigosa e hostil, de outro.

O Oriente, por sua vez, e particularmente a China, quase sempre foi visto como o grande “outro” em relação à Europa (e ao Ocidente como um todo), de cujo pensamento o Brasil é herdeiro. Na verdade, a China, como bem lembra Anne Cheng (2008, p. 23), ainda é:

essa grande porção de humanidade e de civilização que [...] continua, no essencial, desconhecida ao mundo ocidental, sem deixar de despertar sua curiosidade, seus sonhos, seus apetites – desde os missionários cristãos do séc. XVII até os homens de negócios de hoje, passando pelos filósofos das Luzes ou pelos zeladores do maoísmo.

É precisamente nesse sentido que pode ser útil não propriamente uma comparação, mas antes uma análise conjunta da forma como a China e o Brasil pensam suas matas e a relação do ser humano com o seu entorno. Ainda segundo Anne Cheng (2008, p. 36):

O pensamento chinês enraíza-se numa relação de confiança intrínseca do homem em relação ao mundo em que vive, e na convicção de que ele possui a capacidade de abranger a totalidade do real mediante seu conhecimento e sua ação – totalidade una à qual se relaciona a infinita multiplicidade de suas partes. O mundo enquanto ordem orgânica não é pensado fora do homem e o homem que nele encontra naturalmente seu lugar não é pensado fora do mundo.

Brasil e China são dois dos maiores países e duas das maiores economias do mundo. A relação desses países com os seus recursos naturais, especialmente com suas matas, é essencial para a própria manutenção de um conceito de “desenvolvimento sustentável” que se pretenda global. Ambos os países são signatários do Acordo de Paris e, em tese, comprometidos com as questões climáticas e ambientais como um todo.

O Brasil, ao longo das últimas décadas, mostrou-se comprometido em tomar medidas para a redução do aquecimento global. No entanto, apesar do posicionamento nos fóruns internacionais e das ambiciosas metas no Acordo de Paris, o progresso econômico do país por meio da expansão da agropecuária brasileira ocorre a custo das florestas nacionais e, assim, o desmatamento segue em ascensão. A China, por outro lado, cada vez mais despontando como nova potência mundial, parece ter percebido a importância que um ambiente equilibrado pode ter na consolidação dessa posição.

Compreender as políticas florestais desses dois países é, portanto, importante no estudo do combate internacional ao aquecimento global. Brasil e China foram escolhidos por representarem mentalidades diferentes, uma ocidental e uma oriental, no trato do meio ambiente, embora os dois sejam emergentes, com grandes florestas e com grandes dimensões territoriais. Ressalte-se, ainda, que a China é atualmente a principal parceira comercial do Brasil, mas além da relação econômica, os dois países estão juntos em múltiplos agrupamentos políticos internacionais, inclusive no BASIC (articulação entre Brasil, África do Sul, Índia e China na área do meio ambiente). Desse modo, busca-se investigar em que medida, a partir do trato de suas florestas, Brasil e China contribuem ou deixam de fazê-lo para a consecução de uma proteção ambiental e de um desenvolvimento sustentável.

1. O BRASIL E SUAS FLORESTAS: ENTRE BERÇO DA NAÇÃO E ENTRAVE AO AGROBUSINESS

A legislação ambiental brasileira é, de maneira geral, considerada, hoje, uma das mais avançadas no mundo. Erigido ao status de direito fundamental, o direito ambiental adquiriu, desde a última Constituição, promulgada em 1988, um espaço nunca antes visto na história nacional. No entanto, enquanto direito fundamental, ele deve ser compatibilizado com outros direitos, tão fundamentais quanto, entre eles, o direito à propriedade e o direito ao desenvolvimento econômico.

Ora, essa compatibilização vem se mostrando extremamente difícil. A concepção arraigada de que o direito de propriedade é absoluto e irrestrito e de que as leis ambientais travam o progresso econômico do país têm gerado uma verdadeira “guerra” entre ruralistas e setores produtivos, de um lado, e ambientalistas, de outro.

Desde o início da República, proclamada em 1889, quando a primeira Constituição republicana, promulgada em 1891, dispôs que as terras devolutas passariam à responsabilidade dos estados federados, vários estados e municípios passaram a propor leis florestais locais, algo que não conseguia ser aprovado em âmbito nacional até então. A esse respeito, inclusive, Eptácio Pessoa, que foi Presidente do Brasil entre 1919 e 1922, já destacava, em 1920, o fato de o Brasil ser, então, o único país de florestas sem um código florestal (Dean, 1996). Talvez a afirmação fosse um tanto exagerada, mas surtiu algum efeito, já que, em 1921, foi criado o Serviço Florestal Federal, embora, na prática, não tenha passado de um paliativo.

Foi somente com Getúlio Vargas, presidente entre 1930 e 1945, que medidas legais mais efetivas foram finalmente adotadas em âmbito nacional, incluindo o primeiro Código Florestal Brasileiro (Lei nº 23.793/34). Não havia ainda o conceito de desenvolvimento sustentável, mas havia um viés preservacionista. O Código Florestal de 1934 definiu as bases para a proteção dos ecossistemas florestais e regulamentou a exploração dos recursos madeireiros. Com o endurecimento da ditadura varguista e a outorga da Constituição de 1937, os conservacionistas foram afastados do círculo mais próximo do presidente, em virtude da interrupção da participação da sociedade civil na política.

As décadas de 1940 e 1950 foram marcadas pelo enfoque na industrialização e no desenvolvimento do país, preterindo-se a política ambiental preservacionista. Por outro lado, a Constituição de 1946, pós-Era Vargas, foi a primeira a prever a desapropriação por interesse social, considerando como tal a proteção do solo e a preservação dos cursos de água, bem como das reservas florestais, dentre outros aspectos (Dean, 1996).

Da segunda metade do século XX até os dias atuais, o posicionamento brasileiro em relação às questões ambientais mudou bastante e foi influenciado por acontecimentos no âmbito internacional. Segundo Magrini (2001), é possível distinguir três óticas governamentais sobre as questões ambientais: a ótica corretiva (preponderante na década de 1970), a ótica preventiva (preponderante na década de 1980) e a ótica integradora (característica da década de 1990).

Em 1965, o Código Florestal de 1934 havia sido substituído por um novo (Lei nº 4.771/65). No entanto, nos anos 1970, apesar do início de uma preocupação global mais sistemática com os temas ambientais, a partir das conferências da ONU, um novo regime ditatorial no Brasil lançou planos econômicos que foram um desastre em matéria ecológica. Em paradoxo ao novo Código, aprovado já sob o regime ditatorial, promoveu-se o incentivo à pecuária e à aquisição de terras, especialmente nas regiões central e norte do país, ainda pouco habitadas na época, comparativamente ao litoral. Isso não só agravou

a devastação de áreas já comprometidas, como a Mata Atlântica, mas iniciou uma degradação mais intensiva em novas áreas, como a Amazônia.

Quando, na sequência, o governo recuou, em face das demandas ambientais que começaram a surgir interna e externamente, o Código Florestal já não representava um obstáculo para os grandes proprietários, que preferiam arriscar não cumpri-lo a ter que deixar de produzir (Magalhães, 2002).

Na Conferência de Estocolmo em 1972, o Brasil - e outros países em desenvolvimento - posicionou-se contrário a sacrificar seu crescimento econômico em nome do meio ambiente. Para o País, caberia às nações desenvolvidas se esforçarem em prol de uma preservação do meio ambiente.

Em 1981, a promulgação da Lei nº 6.938 representou o grande marco em termos de legislação ambiental antes da atual Constituição brasileira. Essa lei instituiu, pela primeira vez, uma política ambiental nacional, criando um Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e um Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) para assessorar, estudar e propor ao governo diretrizes de política ambiental.

A Constituição de 1988 possui um capítulo destinado ao Meio Ambiente e prevê, em seu artigo 225, caput, que: *“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*. À luz do direito brasileiro, portanto, o trato do meio ambiente não se atém ao valor dos recursos naturais para os processos produtivos. Segundo Sparovek e outros (2011, p. 112):

Essa nova concepção jurídica da relação ser humano/ambiente situa as discussões relativas ao direito ambiental num patamar consideravelmente mais amplo, permitindo promover significativos avanços na busca de mecanismos jurídicos eficazes na tutela do meio ambiente.

Nesse viés, em 1998 foi aprovada a avançadíssima Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605), a qual dispõe de sanções penais e administrativas para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, prevendo a responsabilização não apenas da pessoa física, mas também da pessoa jurídica.

Em 2012, o novo Código Florestal Brasileiro (Lei 12.651/12) foi sancionado, substituindo o Código de 1965. O novo Código manteve a previsão da existência de Áreas de Preservação Permanentes e da Reserva Legal. O termo “reserva legal” corresponde à área de mata nativa que deverá ser preservada dentro de uma propriedade rural. Na Amazônia Legal, a reserva corresponde a 80% do imóvel situado em área de florestas; 35%, em área de cerrado; e 20%, em área de campos gerais. Fora da Amazônia Legal, a proteção corresponde a 20% da propriedade. Há, também, no novo Código, a previsão de incentivos financeiros ao produtor rural, com o fim de retribuir atividades de conservação do meio ambiente.

Paralelamente ao avanço da legislação ambiental, o Brasil se consolidou no mercado internacional como um dos grandes produtores de grãos e carnes do mundo contemporâneo. Com base em série histórica da informação censitária, entre 1940 e 2006, Guimarães (2016) traçou um amplo panorama da trajetória geográfica do processo de ocupação do espaço rural brasileiro, demonstrando a estruturação de um setor agropecuário com base em grandes estabelecimentos modernos, de produção de alto valor comercial, fundamentada no desenvolvimento técnico-científico, cuja lógica de investimentos varia primordialmente com as necessidades dos mercados externos (Guimarães, 2016, p. 129). Tal trajetória revela uma relação direta entre a consolidação da agropecuária brasileira e a ocupação de áreas naturais. Em suas palavras (Guimarães, 2016, pp. 130-131, *grifos nossos*):

As mudanças registradas na dinâmica da produção agropecuária entre 1996 e 2006 se refletiram no aumento do desempenho e produtividade da grande produção, notadamente das commodities. Nesse segmento de estabelecimentos, houve um grande aumento da produtividade, tanto pela disseminação do uso de tecnologia **como pela expansão da área produtiva dos estabelecimentos**. Registre-se que o Censo Agropecuário 2006 constatou que os estabelecimentos muito grandes, com 1000 hectares ou mais, representavam apenas 1% de todas as unidades produtivas, ocupando 45% da área destes, enquanto mais da metade dos estabelecimentos agropecuários (52,7%) tinham menos de 10 hectares, ocupando uma área equivalente a 2,3 % da área total. [...] Esse modelo, com significativas diferenças regionais, se concretiza por todo o espaço rural brasileiro, **transformando tanto áreas de agricultura consolidada como áreas de fronteiras agrícolas**.

No tocante à atividade pecuária no Brasil, Guimarães (2016, p. 131) ressalta que:

A rápida expansão da pecuária sobre áreas da Região Norte, em especial do Estado do Pará, tem contribuído para o agravamento da questão do desmatamento das áreas de mata na Amazônia Oriental, fazendo com que uma série de medidas e ações públicas sejam implementadas no sentido da construção de um pacto entre o setor público e os diversos segmentos que compõem a cadeia produtiva da carne, visando evitar novas frentes de expansão da pecuária sobre áreas ainda cobertas pela vegetação de florestas naquela região.

Segundo Assunção et al (2017, p. 2), entusiastas da Revolução Verde defendem que um aumento da produtividade técnica da agropecuária conciliaria o melhor dos dois mundos: evitaria a expansão da agropecuária para as florestas e manteria o progresso econômico desejado. No entanto, os autores defendem que a intensificação da produção e seu conseqüente maior retorno econômico talvez só ofereçam um maior

incentivo para que os produtores sigam ampliando suas áreas e, por conseguinte, devastando mais.

A participação das atividades econômicas no PIB em 2019 foi de 5,2% da Agropecuária (IBGE, 2020, p.20), respondendo o setor com uma parcela ínfima para a geração de riqueza nacional. Ademais, segundo análise da estrutura da economia brasileira promovida por Freire (2016, pp. 72-76), o agronegócio não se encontra entre os setores que mais impactam o produto da economia:

Os setores que promovem maior impacto sobre o produto da economia brasileira na ocasião de uma mudança exógena em sua demanda final (DF) são a indústria de Alimentos e Bebidas e indústria automobilística (Veículos automotores, reboques e carrocerias). [...]

Vale ressaltar que 29 dos 34 setores com capacidade de impactar a produção da economia acima da média referem-se a atividades industriais, o que reforça as análises que consideram os setores industriais na economia brasileira como chave, isto é, capazes de impulsionar a economia com maior impacto quando são estimulados. Nesse sentido, pode-se pensar que uma mudança estrutural no perfil da demanda final em favor desses setores poderia impactar a economia de forma mais acentuada, conduzindo-a a um maior nível de produto e, conseqüentemente, renda.

Assim, a aposta na expansão desses setores (agricultura e pecuária) enquanto uma estratégia de crescimento econômico revela-se, além de custosa, diante do grande impacto ecológico para o meio natural brasileiro, ineficaz. De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE, 2020), o desmatamento na Amazônia Legal Brasileira estimado entre agosto de 2018 e julho de 2019 foi de 10.129km², havendo um crescimento do desmatamento de 34,41%. O fato é que todo o avanço legal conquistado sofre constantes ameaças por parte dos setores produtivos, que continuam acreditando, como no período colonial português, que os recursos naturais brasileiros são inesgotáveis e que a legislação ambiental é pensada com um único objetivo: bloquear o progresso do país.

Como resultado do distanciamento entre as leis brasileiras e a prática, temos o fato de que as emissões brasileiras de gases de efeito estufa são provenientes principalmente dos desmatamentos na Amazônia e no Cerrado para abrir novas áreas para a agricultura. Além do desmatamento em si, a agricultura diretamente também tem uma forte participação nas emissões brasileiras, por conta do metano emitido pelos ruminantes. O perfil de emissão brasileiro, portanto, difere bastante do perfil chinês, no qual a queima de combustíveis fósseis tem destaque.

2. A CHINA E O COMBATE À DESERTIFICAÇÃO¹

Segundo Elvin (2004), existiriam três zonas de cobertura vegetal na China se não tivesse havido nenhum tipo de interferência humana. A primeira, no noroeste, seria uma região mais desértica, próxima ao atual deserto de Gobi, com pouca cobertura. A segunda, seria uma área mais ao norte e parte do centro-oeste, equivalendo aos atuais territórios da Mongólia Interior, da Manchúria e do Tibet, com uma vegetação mais baixa e de estepes. E, por fim, todo o resto do território, com uma vegetação muito mais abundante e onde estariam as principais florestas se a agricultura não tivesse avançado.

Desde que foi instaurada a Primeira República na China, em 1912, surgiu a necessidade de criar um novo sentido de união nacional, além de manter o bem-estar da população. E tanto para uma função quanto para a outra, a madeira era indispensável na medida em que a modernidade estava associada ao desenvolvimento da infraestrutura, o que queria dizer: ferrovias, postes para linhas elétricas e telefônicas, barragens, embarcações, pontes e também papel (celulose). Ou seja, a madeira era, literalmente, a matéria-prima necessária para a construção dessa nova nação. Era preciso garantir o seu fornecimento.

Para isso, já em 1914 o Presidente Yuan Shikai estabeleceu uma Lei Florestal Nacional e criou o Dia da Árvore, associado ao Festival Qingming. Este era o festival dedicado aos ancestrais e a ideia era que isso pudesse criar uma certa aura de reverência para o plantio de árvores. Associar o feriado ao plantio transformava um dia voltado para a família em um dia voltado para a nação (Songster, 2003).

Depois da morte de Yuan Shikai, em 1916, houve um período bastante instável de conflitos entre os chamados senhores da guerra, e somente dez anos depois Chiang Kai-Shek conseguiu restabelecer alguma ordem no país e retomar as medidas que Yuan Shikai havia inaugurado.

A província de Fujian, no sudeste da China, foi onde essa política foi mais efetiva, primeiro porque era uma região que ainda tinha árvores no século XVII, então era recentemente devastada; e segundo porque já se tinha manuais sobre como plantar árvores nessa região desde a Dinastia Yuan, no final do século XIII, com um comércio, inclusive, que viria a beneficiar bastante os britânicos alguns séculos mais tarde, já sob a Dinastia Qing (1644-1912), ao serem estabelecidos os tratados desiguais do século XIX, na sequência das Guerras do Ópio (Songster, 2003).

Quando Chiang Kai-Shek assumiu o poder, ele manteve, como dito, a política de Yuan Shikai, mas fazendo algumas adaptações. Por exemplo, em vez de associar o Dia da Árvore ao festival dos ancestrais, ele passou a associá-lo ao dia da morte de Sun Yat Sen, o primeiro Presidente provisório da República, ainda dentro do ideal de

¹ Partes deste tópico estão inseridas em: Carneiro, R. O. (2019). *A Silvicultura moderna numa perspectiva asiática: alguns dados sobre Rússia, Índia, Japão e China*. Artigo apresentado no Evento: Relações de Poder, Sociedade e Ambiente, realizado pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Pernambuco, nos dias 02 a 04 de dezembro de 2019 (no prelo).

construção de uma nova nação chinesa. Mais uma vez, o objetivo era associar o plantio não mais a um festival da família, mas à construção de uma família nacional, através da lembrança do “pai da república” (Songster, 2003, p.464).

O curioso é que, mesmo tendo condições de criar o seu próprio sistema de reflorestamento, o modelo adotado para essa reconstrução da nação chinesa foi o ocidental, ou seja, o modelo germânico, de árvores enfileiradas, de mesma espécie, mesmo tamanho e mesma idade (Scott, 2017). Aliás, também foi o modelo adotado por Vargas, na mesma época, no Brasil. Essa, na verdade, era uma tendência da República chinesa recém-instaurada. A ciência ocidental, nas mais variadas disciplinas, foi rapidamente difundida pelo país, tanto por estrangeiros quanto por chineses que iam estudar na Europa, no Japão ou nos Estados Unidos e voltavam para implantar as ideias adquiridas nesses lugares na “nova” China.

A política de reflorestamento, mais do que o plantio de árvores, objetivava também aproximar o povo do governo. De acordo com Songster (2003, p.454, *tradução nossa*):

A longa história de cultivo de árvores em Fujian torna essa província um estudo de caso ideal para examinar as três principais mudanças que o empreendimento da construção da nação promoveu no pensamento e na prática em torno do comércio da madeira no começo do século XX: a incorporação das ideias científicas ocidentais sobre silvicultura, a implementação do controle do governo sobre os recursos, e o encorajamento para que a população participasse ativamente, como cidadãos, desse projeto nacional. A crença de que os princípios científicos poderiam trazer maior eficiência e controle guiou os objetivos e o conteúdo da política durante a era republicana.

Os anos 1930, contudo, não foram tão bons para as florestas de Fujian. Embora o plantio continuasse firme, ao menos no Dia da Árvore, uma série de acontecimentos, desde as destruições provocadas pelas guerras civis até a invasão dos japoneses, levaria o governo de Nanjing a taxar excessivamente a produção e o comércio da madeira. O mercado entrou em declínio.

Somente já no regime comunista a produção seria eficazmente retomada, aliás, muito melhor do que em qualquer período anterior, transformando a China do começo do século XXI no país que mais refloresta hoje no mundo.

De fato, após meio século de uso inadequado das florestas e dos solos, com a intensificação de monoculturas e áreas de pastoreio, a China se viu diante de uma grande perda da sua biodiversidade e de sucessivas pragas de insetos nas plantações. Mais recentemente, outro problema sério foi a poluição do ar, decorrente do rápido crescimento das indústrias. Tudo isso, associado às tempestades de areia provenientes das áreas desertificadas fez com que o governo do Partido Comunista, entre os últimos anos do

século XX e o início do século XXI, promovesse um intenso programa de reflorestamento de várias áreas em todo o país (Cao e outros, 2010).

Um estudo recente da NASA, a partir de dados coletados nos últimos vinte anos, mostrou que o mundo tem se tornado mais verde, seja pelo aumento de plantios, seja por medidas de reflorestamento. A China lidera o ranking, sendo responsável por 25% desse crescimento (destes, 42% com florestas), algo impressionante quando se considera que a China tem apenas cerca de 7% do seu território constituído por terras férteis (Tabor, 2019).

Obviamente, nem tudo são flores. A eficácia dos programas de reflorestamento, como o Programa de Floresta e Abrigo dos Três Nortes; o Projeto Grande Muralha Verde, ou o Projeto Grão Verde tem sido frequentemente questionada. O que se diz é que nem sempre as árvores escolhidas são adequadas para o ambiente em que são plantadas; outras vezes se opta por monoculturas, ou seja, uma floresta inteira com árvores da mesma espécie, normalmente de crescimento rápido; ou ainda, que nem sempre são levados em consideração o clima, a topografia e a hidrologia da região, o que pode intensificar a desertificação, uma vez que as copas das árvores podem impedir o sol de passar e danificar a vegetação mais rasteira.

No entanto, também há estudos que mostram que o governo chinês está atento a esses fatores e, de tempos em tempos, reajusta suas estratégias de plantio com vistas a minimizar os impactos negativos. Além disso, ainda que a taxa de sobrevivência das árvores em algumas áreas possa não ser tão alta, ainda assim os efeitos são positivos. De acordo com Gerlein-Safdi e outros (2020, *tradução nossa*):

O aumento simultâneo nos sinais capturados pelo GOME-2 e pelo QuikSCAT sugere fortemente que a biomassa vegetal está, de fato, aumentando e que o uso de reflorestamento como forma de aumentar a produtividade do ecossistema e diminuir a progressão do deserto está funcionando. Isso é especialmente importante porque a China listou um aumento no estoque florestal como método para reduzir sua pegada de carbono em sua Contribuição Nacional Determinada (NDC) para o Acordo de Paris em 2015.

Após a saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris, a China passou a buscar assumir uma posição de liderança nas negociações globais sobre esse tema. Ademais, parece haver um anseio da comunidade internacional que a China possa vir a suprir o vazio financeiro que qualquer movimento negativo por parte dos Estados Unidos pode deixar em qualquer compromisso global.

As metas da China em Paris foram ambiciosas (redução de 60 a 65% dos índices de carbono referentes a 2005 até 2030). E, embora o país ainda seja o maior emissor de gases de efeito estufa, o Presidente Xi reafirmou, em setembro de 2020, seu compromisso em cumprir adequadamente as metas. Obviamente, a China sozinha não pode

resolver o aquecimento do planeta, mas ter o maior emissor de gases comprometido com a questão climática e florestal, enquanto outros grandes Estados vêm adotando políticas negacionistas é uma luz no fim do túnel.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Júnior (2004), o maior desafio, hoje, consiste em buscar o equilíbrio entre o desejado desenvolvimento econômico e a preservação da sadia qualidade de vida. A preservação do meio ambiente leva, atualmente, todas as sociedades do planeta a uma mudança drástica das grandes referências que marcaram os modelos de desenvolvimento econômico. A degradação ambiental e o quase esgotamento dos recursos naturais exigem uma mudança das políticas globais e o estabelecimento de um novo paradigma tecnológico e econômico.

Como afirma Mbembe (2017, p.27), “os habitantes do mundo já não se limitam aos seres humanos”. Para ele (p.28):

Passamos [...] da *condição humana* para a *condição terrestre*. [Verifica-se] a redefinição [...] do humano no quadro de uma ecologia geral e de uma geografia agora alargada, esférica, irreversivelmente planetária.

Ou seja, já não é mais um mundo fabricado exclusivamente para e pelo ser humano. Particularmente interessante, no pensamento de Mbembe, é a questão de saber se a política pode ser outra coisa para além de uma atividade relacionada ao Estado e na qual este é utilizado para garantir os privilégios de uma minoria. Ou seja, até que ponto a sociedade (nacional ou global) consegue se auto-regular sem a intervenção do Estado? No caso da China, mais especificamente, esta é uma noção bastante relevante, uma vez que a política ambiental local é, senão completamente conduzida pelo Estado, efetivamente fiscalizada por ele, algo que não acontece no Brasil atual.

Não é possível pensar em combate ao aquecimento global sem a participação chinesa. Com o rápido crescimento de sua economia, o país possui atualmente grande responsabilidade na emissão de gases de efeito estufa. Ao mesmo tempo, o país aparenta estar comprometido em efetuar mudanças que vão além de leis não aplicadas e discursos demagógicos. Seja por questões domésticas ou também por preocupação com sua imagem internacional, a China vem buscando um protagonismo no enfrentamento da mudança climática, sendo a busca de soluções para suas florestas e os projetos de reflorestamento exemplos disso.

O Brasil, por sua enorme riqueza natural, também não pode ser ignorado no assunto mudança climática. Após a ditadura militar, o país buscou se impor como uma liderança no tema e, conforme já mencionado, possui avançadíssima legislação ambiental além de ser signatário dos principais tratados internacionais sobre mudanças climáticas. A proteção de suas florestas na prática, todavia, mostra-se falha. Diferentemente da China, a ênfase no crescimento econômico pautada na expansão do agronegócio que expõe as

florestas brasileiras, revela um menor compromisso do país, de fato, com as questões ambientais.

No entanto, apesar da aparente superioridade chinesa no tocante a um compromisso ambiental, o país é o principal destino das commodities brasileiras, provenientes de áreas devastadas. Uma maior cooperação bilateral em iniciativas de proteção ao meio ambiente poderia ser promissora para os dois países, desde um aspecto político até um aspecto econômico e de reavivamento do avanço dos emergentes. São articulações desse tipo que podem vir a contribuir para uma ordem mundial realmente nova e em conformidade com um desenvolvimento sustentável, na qual o Sul global possa deixar a posição de subalternidade em que foi lançado pelo desenvolvimento dos países ricos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Assunção, J., Lipscomb, M., Mobarak, A. M. e Szerman, D. (2017). *Agricultural Productivity and Deforestation in Brazil*. <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2017/06/Agricultural-Productivity-and-Deforestation-in-Brazil-CPI.pdf>

Cao, S., Tian, T., Chen, L., Dong, X., Yu, X., e Wang, G.(2010). Damage Caused to the Environment by Reforestation Policies in Arid and Semi-Arid Areas of China. En *AMBIO* (39, pp. 279–283) DOI 10.1007/s13280-010-0038-z.

Cardoso, D. F. (2016). *Capital e trabalho no Brasil do século XXI: o impacto de políticas de transferência e de tributação sobre a desigualdade, consumo e estrutura produtiva* [tesis]. <http://hdl.handle.net/1843/FACE-ADBJPP>

Carneiro, R. O. (2019). *A Silvicultura moderna numa perspectiva asiática: alguns dados sobre Rússia, Índia, Japão e China*. Artigo apresentado no Evento: Relações de Poder, Sociedade e Ambiente, realizado pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Pernambuco, nos dias 02 a 04 de dezembro de 2019 (no prelo).

Cheng, A. (2008). *História do Pensamento Chinês*. Vozes.

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. (1991). *Nosso Futuro Comum*. 2ed. FGV.

Elvin, M. (2004). *The retreat of the elephants: an Environmental History of China*. Yale University Press.

Dean, W. (1996). *A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira*. Companhia das Letras.

Gerlein-Safdi, C., Keppel-Aleks, G., Wang, F., e Mauzerall, D. L. (2020). Satellite Monitoring of Natural Reforestation Efforts in China's Drylands. En *One Earth* (Vol 2, pp. 98-108). Elsevier Inc. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2019.12.015>.

Guimarães, L.S. P., (2016). Evolução do espaço rural brasileiro. En IBGE. *Brasil : uma visão geográfica e ambiental no início do século XXI* (pp. 119 - 138). IBGE - Coordenação de Geografia.

IBGE. (2020). *Indicadores IBGE : contas nacionais trimestrais*. IBGE - Coordenação de Contas Nacionais.

INPE. (9 de junho de 2020). A taxa consolidada de desmatamento por corte raso para os nove estados da Amazônia Legal (AC, AM, AP, MA, MT, PA, RO, RR e TO) em 2019 é de 10.129 km. *INPE* . http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5465

Júnior, R. A. C. (2004). *O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente: e a questão da indenização das áreas de preservação florestal*. Juruá Editora.

Magalhães, J. P. (2002). *A evolução do Direito Ambiental no Brasil*. Editora Juarez de Oliveira.

Magrini, A. (2001). *Gestão Ambiental*. PPE/ COPPE/ UFRJ.

Mbembe, A. (2017). *Políticas da inimizade*. Antígona.

Pacheco, P. M. (2013). Derechos Insostenibles. En E. Araujo y J. Antonio (Ed.). *El libro de los deberes* (pp. 139 - 166). Trotta.

Pomeranz, K. (2013). *A grande divergência: a China, a Europa e a construção da economia mundial moderna*. Edições 70.

Preiswerk, R. e Perrot, D. (1975). *Ethnocentrisme et Histoire. L'Afrique, l'Amérique indienne et l'Asie dans les manuels occidentaux*. Anthropos.

Rist, G. (2001). *Le développement: histoire d'une croyance occidentale*. Presses de Sciences Po.

Scott, J. C. (2017). *Against the grain: a deep History of the Earliest States*. Yale University Press.

Songster, E. E. (2003). Cultivating the Nation in Fujian's Forests: Forest Policies and Afforestation Efforts in China, 1911-1937. *Environmental History*, 8(3), 452-473. Retrieved October 7, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/3986204>

Sparovek, G., Barretto, A., Klug, I., Papp, L., e Lino, J. (2011). A revisão do Código Florestal brasileiro. En *Novos estudos CEBRAP*, 89 (pp. 111-135).

Tabor, A. (11 de fevereiro de 2019). Human Activity in China and India Dominates the Greening of Earth. *NASA's Ames Research Center*. <https://www.nasa.gov/feature/ames/human-activity-in-china-and-india-dominates-the-greening-of-earth-nasa-study-shows>

En miras de descolonizar las Relaciones Internacionales desde una perspectiva feminista

A view to decolonizing international relations

Ailen Carbajo¹

Resumen: El presente trabajo tiene como principal objetivo analizar la contribución que la Teoría feminista decolonial puede realizar al campo de las Relaciones Internacionales. Cabe destacar también que este trabajo se trata de una primera aproximación al tema. Pues, si bien desde la década de los '80 la disciplina ha aceptado la Teoría Feminista dentro del estudio de las Relaciones Internacionales, los temas relacionados con la realidad de las mujeres siguen formando parte de la agenda de la "baja política". Y en este sentido, se advierte el sesgo etnocéntrico, androcéntrico y patriarcal que domina la disciplina; por ello, se propone presentar tanto la Teoría Decolonial como la perspectiva decolonial feminista que como enfoque alternativo nos ayudará en el camino de descolonizar las Relaciones Internacionales. Pues, consideramos que la adopción de las visiones generadas desde los sures así como también de la interdisciplinariedad nos ayudará en el desarrollo en el área de la investigación, para poder tener una visión más amplia e integral.

Palabras clave: feminismo, relaciones internacionales, decolonización.

¹ Estudiante avanzada de la Lic. en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires (UNICEN), Tandil, Argentina. Correo electrónico: ailencarbajo12@gmail.com

En miras de descolonizar las Relaciones Internacionales desde una perspectiva feminista

Introducción

El presente trabajo pretende dar cuenta del origen etnocéntrico y occidental de la disciplina que condujo a la construcción de una visión que deja de lado categorías que influyen en el entramado del mundo tales como clase, raza y género. En este sentido, se busca en un primer momento realizar un análisis histórico del desarrollo académico y disciplinar de las Relaciones Internacionales, haciendo hincapié en sus orígenes, estudios y objetivos. En un segundo momento se pretende hacer alusión al surgimiento de las teorías críticas, dentro de las cuales se enmarca la teoría feminista de las relaciones internacionales quien pone de manifiesto la desigualdad de género, introduce nuevas categorías para el estudio internacional y amplía los marcos de análisis disciplinares. En un tercer momento, se aspira a presentar el giro decolonial resaltando la Teoría decolonial feminista en el marco de las relaciones internacionales, profundizando sobre sus aportes en la comprensión tanto del sistema como de la política internacional. En este sentido, se desarrolla un análisis de la Teoría del Sistema- Mundo propuesto por Immanuel Wallerstein para dar cuenta de la necesidad de incorporar dichas ideas a los estudios de Relaciones Internacionales. Por último, se esbozará una conclusión que dé cuenta de la importancia de descolonizar las Relaciones Internacionales desde una perspectiva feminista.

1. Surgimiento de las Relaciones Internacionales como disciplina académica

Las Relaciones internacionales (RRII) tienen una trayectoria académica de apenas 101 años. Su estudio estuvo asociado a instituciones occidentales y a científicos norteamericanos e ingleses que analizaron el fenómeno de la guerra como una problemática social. Más allá de esto, según explica Barbe (1995), el contexto de fin de la Primera Guerra Mundial daría lugar a la institucionalización de las RRII como disciplina a partir de la creación en 1919, en la Universidad de Gales, de una cátedra de Woodrow Wilson. Según manifiesta la autora el origen del campo de estudio de las Relaciones Internacionales se fundó con base en el análisis de los fenómenos de guerra, para poder prevenir su reaparición. Según Halliday (1999) si bien las RRII han ocupado un lugar secundario dentro de las Ciencias Sociales, como resultado de su crecimiento han conseguido desarrollar un objeto de estudio que se compone de: (I) las relaciones entre Estados, (II) relaciones no estatales o relaciones transnacionales (a través de las fronteras), (III) las relaciones operacionales del sistema como un todo. Dentro de las interacciones antes

mencionadas, existe como principal componente de estudio, los Estados y las sociedades. Además el autor considera que, los eventos más destacados de la historia del siglo XX, como la Primera y Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría, moldearon y fueron el foco de estudio de las Relaciones Internacionales.

Recién en el año 1980 se dio mayor apertura de los temas investigados en los estudios de las RRII, incorporándose cuestiones tales como el uso de mar, política de los océanos, mujeres y la arena internacional, relaciones internacionales en el Tercer Mundo, cuestiones ecológicas, dimensiones internacionales de comunicación, entre otros. Dichos asuntos comenzaron a ser considerados internacionales y fueron incorporados en el ambiente analítico de la disciplina. Sin embargo, estos temas fueron enseñados en cursos separados, y no tuvieron el mismo grado de importancia que los temas que ya eran estudiados por la disciplina desde un inicio (Bombón Pozo, 2015). Asimismo, como manifiesta Olivera (2001, apud Costa, 2008), el estudio de las RRII contemporáneas traspasaron las fronteras de los Estados al mismo tiempo que se producía el reconocimiento y proliferación de otros actores internacionales como las organizaciones internacionales no gubernamentales y empresas transnacionales.

Por otro lado, como explica Castro (2005, apud Costa, 2010) el desarrollo teórico de las RRII, a partir de la práctica de la política internacional, cobró impulso en su formulación especialmente en la década de 1970. En esta línea puede señalarse que los objetivos que tienen las Teorías dentro de las RRII se centran en el análisis y reflexión del sistema internacional a partir de las acciones y relaciones llevadas adelante por los distintos Estados. De esta manera, cada teoría ha creado sus propios conceptos y categorías para analizar el contexto internacional. Entre las mismas se destacan: el Idealismo (Abade de Saint-Pierre, Rousseau, Woodrow Wilson), el Realismo Político (Raymond Aron, Hans Morgenthau, Edward H. Carr, Maquiavelo, Hobbes), la Teoría de la Dependencia (Raúl Prebisch) y la Interdependencia Compleja (Robert Keohane y Joseph Nye) siendo estas las más estudiadas dentro del campo de la disciplina.

2. Surgimiento de la Teoría Feminista en Relaciones Internacionales

A partir de lo previamente mencionado, este apartado tiene el objetivo de profundizar sobre el desarrollo de la Teoría Feminista dentro del campo de las RRII, enfatizando en el origen de su surgimiento y los aportes a la disciplina.

En la década de los '90, con el fin de la Guerra Fría y la caída de la Unión Soviética, se produce un cambio categórico en el sistema internacional, convirtiéndose Estados Unidos en la principal potencia en la arena internacional. Dicho acontecimiento histórico no solo marca una bisagra en cuanto a las configuraciones de fuerza a escala mundial, sino también a nivel teórico. En cuanto

a la disciplina de RRII, las teorías clásicas demuestran padecer una falta de herramientas teóricas para explicar el nuevo contexto internacional (Bombón Pozo, 2015), en contraposición nuevas teorías críticas comienzan a surgir e intentan explicar la realidad internacional a partir de otras categorías y conceptos.

En este escenario, la teoría feminista cobra relevancia. Al respecto, puede agregarse que lejos de ser un movimiento homogéneo, las distintas teorías feministas consideran necesario ponderar las cuestiones relacionadas a las mujeres en la agenda internacional. En ese sentido procuran dar respuesta a la crisis de los Estados-Nación que producto del proceso de la globalización se ve cuestionado como dotador de identidad, lo que permite la emergencia de múltiples identidades que buscan reivindicación y reconocimiento (Villaruel Peña, Yetzy U., 2007). La crítica principal de la teoría feminista se centra sobre la concepción del mundo, las categorías y la construcción del conocimiento que tienen un fuerte carácter androcéntrico y patriarcal, ignorando la perspectiva de las mujeres.

Es importante resaltar que a lo largo de la historia, las mujeres han luchado de forma activa para revertir las condiciones de exclusión e indefensión que sufrían. Sin embargo, las mismas nunca fueron nombradas. Como plantea Villaruel Peña, Yetzy U.: “El feminismo como movimiento alcanza su mayor auge en los albores de los años setenta, como una crítica severa a las estructuras patriarcales en las que se encuentra estructurado el mundo y donde la mujer ocupa una posición de desventaja frente al hombre” (Villaruel Peña, Yetzy U., 2007, pp.65). No solo alcanza un mayor auge como movimiento sino también desde el punto de vista teórico. Además durante el siglo XX, por las crisis producto de las dos grandes guerras mundiales las mujeres fueron incorporadas a las fábricas².

De este modo, la causa feminista cobro mayores alcances. El movimiento feminista, junto con otros, cuestionaron el statu quo imperante, produciendo una ruptura epistemológica, construcción de nuevos paradigmas y pautas de interpretación de las mujeres desde el punto de vista sociopolítico; “así, pues, el feminismo asumía la lucha por la reivindicación sociopolítica, económica, legal y cultural de la mujer. Uno de los mayores alcances de los movimientos feministas fue el reconocimiento del derecho al voto, en vista de que este se convirtió en una herramienta poderosa para lograr objetivos e influir en las decisiones de los gobiernos” (Villaruel Peña, Yetzy U., 2007, pp. 66). Sumado a esto, a fines del siglo XX los cambios del proceso de globalización permitieron que el escenario de lucha feminista escalara hacia el espacio internacional, participando en conferencias, cumbres mundiales y foros internacionales. Durante la década de los años ‘80 y ‘90 la reivindicación del feminismo se centró en la necesidad de ampliar los derechos

² Asumiendo así, roles hasta entonces llevados adelante exclusivamente por hombres.

ciudadanos de las mujeres y responder a las demandas de la sociedad (Villarreal Peña, Yetzy U., 2007)

En consecuencia con lo anteriormente nombrado, resulta necesario presentar a las principales teóricas feministas en el marco de las Relaciones Internacionales.

Jean Bethka Elshtain, en su libro *Mujeres y Guerra*, realiza un replanteamiento de las tradiciones sobre la guerra convencional, yuxtaponiendo perspectivas convencionales y no convencionales acerca de lo que se hace, dice y afirma en y sobre la guerra. En su ensayo de 1979, *La Nación*, rechaza el eslogan feminista “lo personal es político” basándose en que “si la política es poder y el poder está en cualquier sitio, en consecuencia, no está en ningún lado y la visión de la vida pública como pilar de una ciudadanía revitalizada es perdida” (Elshtain, 1990, pp. 146). En complemento, sus estudios demuestran que las mujeres no formaban parte de los trabajos de las Relaciones Internacionales, centrados en el accionar de los Estados y en el sistema, no porque no eran líderes ni luchadoras sino porque eran figuras inusuales, excepcionales y pasadas por alto (Christine Sylvester, 2014).

Cynthia Enloe basa su obra cuestionando “¿Dónde están las Mujeres? no solo en el ámbito de las RRII sino en el mundo que las RRII pretenden estudiar, aludiendo a que la disciplina se encuentra “poblada solo por hombres, especialmente hombres de élite” (Enloe, 1990). Como describe, Christine Sylvester (2015), Enloe titula una de sus principales obras feministas “Plátanos, Playas y Bases” haciendo alusión a los productos comercializados y a las instalaciones militares, pero también sugiere que se tiene que buscar un sentido a las playas/prostitutas en las relaciones internacionales. En el prólogo de *Plátanos* expondrá qué “cómo las relaciones entre gobiernos no dependen solamente del capital y el arsenal militar, sino también del control de las mujeres como símbolos, consumidoras, trabajadoras y apoyo emocional” (Enloe, 1990) Como Elshtain, Enloe pone de manifiesto que se encuentran mujeres trabajando en RRII que ni obtienen algún tipo de reconocimiento ni pueden promover sus intereses (Christine Sylvester, 2014). Por otro lado, manifiesta que “(...) así como, sobre la denuncia fundacional sobre que lo personal es político, el feminismo de las Relaciones Internacionales asegurará también que lo personal es internacional” (Enloe, 2014).

Jo Ann Tickner, como las dos teorías nombradas anteriormente, denuncia el desequilibrio en la demografía de género de la disciplina de RRII en estos términos: un campo entero asume hombres y jerarquías de género y los inscribe en sus cánones y departamentos como la norma. Este patrón académico, la práctica y la manera de ver el mundo cambiaría, argumenta ella, “si las realidades principales de las vidas cotidianas de las mujeres fuesen incluidas” (Christine Sylvester, 2014). Por otro lado Tickner evoca a Morgenthau, criticando sus famosos seis principios para

demostrar que el sistema internacional está estructurado y entendido por una visión masculina, incompleta y parcial, por lo que propone agregar una perspectiva feminista para complementar y perfeccionar el análisis del realismo político desde una alternativa feminista (Sánchez, Gabriel C., 2018).

3. Presentando un feminismo heterogéneo en las RRII

Como ha sido mencionado anteriormente, la teoría feminista en las RRII está integrada por distintas visiones, es por ello que a continuación se destaran las principales corrientes desde los aportes de Alison Jaggar (1983), quien agrupa las teorías de acuerdo con los criterios políticos que suscriben, y Sandra Harding (1996), quien plantea una clasificación según los criterios epistemológicos que las sustentan³.

Los criterios políticos esbozados por Alison Jaggar, plantean una tipología desde la perspectiva política, en la que agrupa a aquellas teorías que contienen posturas políticas y filosóficas subyacentes en sus premisas. En esta corriente se distingue la siguiente clasificación:

El feminismo liberal defiende los valores de libertad, dignidad, igualdad y autonomía propios del pensamiento liberal. Considera que las mujeres son oprimidas porque no son tratadas igual que los hombres y exigen igualdad de oportunidades formales, materiales o reales para revertir la situación de discriminación. Entre las autoras que asumen esta corriente destacan Betty Friedan, Karen Gregen, Geneviève Lloyd, Jane Richards y Susan Okin (Salomón, 2002:33). Esta postura procura que la mujer sea incorporada en condiciones de igualdad por medios políticos, creando igualdad de oportunidades y generando leyes que lleven al reformismo; busca la equiparación de derechos y representación en los planos nacional e internacional, busca la producción de leyes ni femeninas ni masculinas sino más humanas (Sylvester, 1994, pp. 37-39).

Por su parte, Birgit Locher analiza las RRII desde la perspectiva de los sexos, en este sentido la autora busca enfatizar sobre el dominio del sexo masculino sobre el femenino. Ahora bien, en lo que respecta al feminismo liberal, plantea que el mismo busca la igualdad de los sexos, parafraseando a Peterson/Runyan y Whitworth, realiza una crítica a esta corriente del feminismo enfatizando que “El feminismo liberal se concentra únicamente en el sexo femenino, en la categoría «mujer», considerado punto de partida exclusivo para alcanzar la igualdad de los sexos; pero desde esa perspectiva tan limitada no está en condiciones de iluminar la

³ Resulta importante aclarar que dichos aportes se retoman del texto de Villarroel Peña, Yetzy U.(2007) “Los aportes de las teorías feministas a la comprensión de las relaciones internacionales, y serán complementados con otras autoras.

complejidad de la situación global entre los sexos para las Relaciones Internacionales” (Birgit Locher, 1998, pp.5).

El feminismo socialista/marxista enfatiza el problema de la desigualdad socioeconómica, entendida desde su vinculación con la desigualdad sexual. En este sentido la opresión de las mujeres no es producto “de la ignorancia o de las actuaciones intencionadas de individuos sino producto de las estructuras políticas, sociales y económicas asociadas al capitalismo” (Salomón, pp. 33). Exige igualdad de acceso a los recursos. Sus representantes más importantes son Heidi Hartmann, Silla Einsenstein, Juliet Mitchell, Sheila Rowbothan y Alison Jaggar (1983). Esta corriente feminista nutre a las RRII al manifestar que la desigualdad socioeconómica y sexual está vinculada a la división internacional del trabajo, que oprime en una doble vía a las mujeres, por su condición de trabajadoras y por su condición de mujer.

El feminismo radical está vinculado a los movimientos por los derechos humanos en Estados Unidos (1960-1970); se centra en la crítica al patriarcado, sistema que hace posible la dominación del hombre sobre la mujer. Se requiere una reconstrucción radical de la sexualidad⁴ que vaya más allá de las reformas de leyes y de la igualdad en las instituciones políticas y económicas. Asume una dura crítica frente a las dos primeras posturas porque buscan la liberación de la mujer bajo los esquemas de valores de los hombres, en lugar de exigir la igualdad de poder, mientras que por su parte proponen crear una contracultura que considere y enfatice los valores femeninos. Germaine Greer, Shulamit Firestone, Eva Figes y Mary Daly son las autoras más reconocidas que asumen esta postura (Jaggar, 1983). Su objetivo esencial es la transformación del sistema y por ello su crítica se dirige a la fundamentación epistemológica de la ciencia en la que el mundo se organiza y explica dentro de un modelo patriarcal.

Otra de las cuestiones incorporadas a la diferenciación de las teorías feministas es la propuesta por Sandra Harding (1996), la cual se basa en los criterios epistemológicos, que son los más usados para el análisis de las relaciones internacionales. Dentro de esta tipología destaca la siguiente clasificación: El feminismo empirista establece que el sexismo y el androcentrismo presentes en la investigación científica son sesgos sociales que se pueden corregir con una adhesión estricta al método científico (Harding, 1996) Considera el rol que la ciencia ha desempeñado en la división sexual y plantea la idea de una “mala

⁴ Birgit Locher (1998) lo va a considerar como un feminismo que busca la diferenciación de los sexos, como señala la autora, el fortalecimiento de un modelo dualista no resuelve el problema original de las desigualdades entre los sexos a pesar de la revalorización de lo femenino. Es por ello que el feminismo del género resuelve la encrucijada en la que se encuentran tanto el feminismo liberal como radical al abandonar el concepto de “mujer” e incorporar el análisis del género como una construcción social más general y extensa, que intenta tematizar las relaciones entre los sexos como un todo. El objeto de la perspectiva «genérica» no es ya exclusivamente la mujer, sino también el hombre y la relación de un sexo con el otro (Birgit Locher, 1998, pp. 9-10).

ciencia”, en la cual no hay referencias ni representación de la mujer y los temas que le competen a ella. Aunque reconoce que existe una “buena ciencia”, esta es un subcampo crítico subterráneo de las ciencias sociales que expone valores e intereses que funcionan como una evidencia material, exponiendo las fallas como en las ciencias naturales (Silvester, 1994, pp. 31). Esta visión nos permite entender el carácter androcéntrico de las RRII al excluir en la agenda científica las investigaciones en torno a la realidad de las mujeres.

Por otro lado, el feminismo de punto de vista es el que sostiene que la ciencia refleja la posición dominante del hombre en la vida social, lo que produce un conocimiento “parcial y perverso” (pp. 24). El punto de vista de la mujer permite favorecer una visión más moral y científicamente más adecuada, pues completa el conocimiento y lo hace menos perverso para explicar e interpretar el mundo y la conducta social.

Por último, el feminismo posmoderno se refiere a la condición de género, centrado en la identidad de la mujer y su relación con el conocimiento. Se cuestiona la validez de la ciencia moderna, “el posmodernismo se aleja de todo intento de una teoría integrada y se muestra escéptico respecto a las nociones de racionalidad y verdad” (Sodupe, 2003, pp. 206). Produce un cuestionamiento del proyecto de la Ilustración junto con sus valores, sus categorías y su interpretación de la historia. No cree en los procesos emancipadores universales (mujeres, obreros). La identidad, según esta corriente de pensamiento, gira en torno a la dicotomía poder-saber (Silvester, pp. 16). El posmodernismo en relaciones internacionales en su versión feminista tiene dos vertientes; por un lado, el *feminismo posmoderno* (no esencialista) que busca la deconstrucción de la autoridad y la idea de hombre soberano, donde la identidad no se comprende ni existe sino en función del otro y, por el otro lado, el *posmodernismo feminista* (esencialista), que se centra en el estudio de las fuerzas y limitaciones de una identidad heredada, de forma tal de poder dotar a la mujer con las mismas capacidades que el hombre (pp. 11-17).

4. En miras de descolonizar las RRII

Luego de haber hecho un recorrido del nacimiento de las Relaciones Internacionales y de haber presentado el desarrollo teórico, buscaré dar cuenta sobre el desarrollo de la teoría decolonial, desde una perspectiva feminista y latinoamericanista. Y como la misma, aportaría a nutrir el análisis de la disciplina. El arribo de “la decolonialidad como opción política internacional surge desde el Tercer Mundo, durante la Conferencia de Bandung de 1953, Indonesia, en la cual participaron países africanos y asiáticos de reciente independencia para ese momento, como respuesta a las pretensiones coloniales y neocoloniales de las principales potencias mundiales, ocurrida en el marco de la Guerra Fría” (Villarreal Peña, Yetzy U., 2018, pp.104). Dicho surgimiento tiene correlato con la

conformación del Movimiento de los No Alineados, el cual tiene un fuerte impacto y convergencia con el pensamiento latinoamericano de la época.

Pocos años después, durante las décadas de los '60 y '70, América Latina comienza a vislumbrar el nacimiento de nuevas teorías que ponen el acento en denunciar la dependencia económica y cultural así como la injusticia social en la región. Ejemplo de ello fueron la teoría de la dependencia, la teología de la liberación, la filosofía de la liberación y la pedagogía del oprimido (Villarreal Peña, Yetzy U., 2007). Al mismo tiempo, durante la década de los '80 y los '90 y, como fruto del feminismo latinoamericano nace el feminismo decolonial, que “comenzó un proceso de desarrollo de pensamiento y prácticas políticas de resistencia para visibilizar la desigualdad de raza, etnia, clase, sexo y género en que viven buena parte de las mujeres de América Latina” (Villarreal Peña, Yetzy U., 2018, pp.1). Luego, en la década de los '90, el pensador Aníbal Quijano a partir de su estudio sobre la modernidad llegó a descubrir y analizar la colonialidad del poder definida como el lado oscuro de la modernidad.

A partir de todo este proceso, que comienza a finales del siglo XX, un grupo de investigadores latinoamericanos dieron origen al denominado *giro decolonial*. En conjunto llevaron adelante estudios sobre la naturaleza de la modernidad y de la colonialidad, desde una perspectiva crítica, con el objetivo de poner en diálogo y articulación distintas visiones que dieran cuenta de la realidad latinoamericana. Entre los y las investigadoras e investigadores se pueden nombrar: Enrique Dussel, Aníbal Quijano, Walter Dignolo, Sylvia Wynters, Edgardo Lander, Nelson Maldonado Torres, Catherine Walsh, Santiago Castro-Gómez, Ramón Grosfoguel, entre muchos/as otros/as. Por otro lado, la teoría decolonial desde una mirada feminista fue introducida por la filósofa argentina María Lugones, influida por el pensamiento feminista afroamericano, quien puso en discusión la propuesta de Quijano y a partir de ello, llegó a la idea de la colonialidad del género. Posteriormente, otras latinoamericanas activistas de diversos feminismos se le fueron uniendo (Villarreal Peña, Yetzy U., 2007).

Por consiguiente, resulta menester destacar cuáles son las ideas centrales de la teoría decolonial y como se relaciona con la teoría decolonial feminista.

Las/os autoras/es de la Teoría Decolonial denuncian la construcción del mundo, y por ende del conocimiento, a partir de la conquista europea de América Latina. Según Lander (2000), fue con el inicio del colonialismo en América, cuando comenzó la organización colonial del mundo y la constitución colonial de los saberes, de los lenguajes y de la memoria. Si bien, el colonialismo fue un proceso que terminó con la independencia de los países latinoamericanos, sigue operando en el territorio la lógica de la colonialidad. La misma tiene distintas expresiones: de poder, del ser y del saber (Castro Gómez, 2000). Como afirma la autora Karen

Bombón Pozo (2015), parafraseando a Quijano (2000), “la colonialidad en las esferas económicas y políticas no terminó con la destrucción del colonialismo, aún existe continuidad de las formas coloniales de dominación. La matriz del poder colonial está en el actual sistema-mundo, el mismo que debe ser analizado a partir de una conceptualización histórico-estructural. Esta matriz, organiza la vida de la sociedad de acuerdo a principios de exploración y dominación” (Bombón Pozo, 2015, pp. 34).

Para poder romper con las formas de dominación y discriminación encubiertas, la Teoría Decolonial se propone introducir no sólo nuevas formas de pensar sino también horizontes alternativos que tengan raíces en la historia de nuestros pueblos y territorios para entender y analizar la realidad latinoamericana. Como menciona Mignolo (2008), “[...] se desprende de la fe en que el conocimiento válido es aquel que se sujeta a las normas disciplinarias [...]” (MIGNOLO, 2008, pp.247).

Según explica Lander (2000), las ciencias sociales producidas desde América Latina, tienen como fin alcanzar el modelo de una sociedad occidental, no solo a nivel académico sino como estilo de vida. Desde el inicio de la colonización, se estableció la dicotomía, por un lado Europa/Occidente y por el otro, el europeo y el indio. Desde ese momento y hasta la actualidad, dichas dicotomías siguen existiendo en la actualidad, aunque se forma más difusa.

Es por ello, que la Teoría Decolonial pone en jaque la construcción eurocéntrica, androcéntrica, patriarcal, capitalista y racista no sólo de la historia de la humanidad -que presenta a Europa como superior- sino también de la matriz del pensamiento y del conocimiento. Por esta razón, como enuncia Karen J. Bombón Pozo, (2015), “para Lander, Mignolo, Quijano, Escobar, Dussel, es necesaria la creación o el planteo de las ciencias sociales latinoamericanas a partir de una reflexión sobre la realidad cultural, social y política de América Latina. Donde el conocimiento de los grupos explotados y oprimidos es el centro de esta nueva epistemología” (Bombón Pozo, 2015, pp. 32)

Tanto las teorías como los análisis producidos desde las Relaciones Internacionales -que tienen mayor prestigio- provienen de Occidente. Como consecuencia de este centro epistémico, otros sujetos y sujetas de las RRII fueron apartados y apartadas del estudio de las RRII como lo son las mujeres, las comunidades originarias, los movimientos sociales, los sindicatos, entre otros. Como manifiesta Karen J. Bombón Pozo (2015) “La disciplina ha entrado en un estado de universalización del conocimiento occidental, lo que ha imposibilitado que se puedan abordar procesos históricos, culturales y epistemologías distintas a las postuladas por dicha cosmovisión” (Bombón Pozo, 2015, pp. 32).

Como se ha enunciado previamente, la teoría decolonial feminista nace en el proceso de la ola decolonial, con el fin último de realizar una relectura de la historia de Abya Yala desde 1492 hasta la actualidad, a partir del nacimiento de la modernidad occidental que tuvo -y tiene- como sustento al sistema capitalista en todos sus sentidos (políticos, económicos, sociales y culturales). Las feministas decoloniales, tratándose también de un movimiento heterogéneo, como expresa Villarroel Peña, Y. U. (2018), “se proponen otros marcos analíticos para la comprensión de las relaciones sociales, mediante una mirada imbricada de las opresiones de raza, sexo, clases, sexualidad y geopolítica, que el capitalismo, el racismo y patriarcalismo origina en las vidas de las mujeres de la periferia en particular, y en las poblaciones de la periferia global en general” (Villarroel Peña, 2018, pp. 105.)

Al mismo tiempo, el feminismo decolonial configuran una fuerte crítica hacia el interior del movimiento feminista, que denominan *feminismo hegemónico*⁵ (norcentrado, de mujeres blancas heterosexuales burguesas) que imponen una “universalización” al pensar en la subordinación de las mujeres. Por su parte, las feministas decoloniales dejan en claro que no “existe una mujer universal” e incorporan la categoría de género, clase, raza para repensar la situación de vulnerabilidad que sufren las mujeres a lo ancho de todo el mundo, y en particular, en nuestra América (Villarroel Peña, Y. U., 2018).

Una de las teóricas feministas decoloniales más relevantes, de la cual se pretende hacer principal alusión, es la filósofa argentina María Lugones que desarrolla una crítica al modelo de colonialidad y modernidad presentado por Aníbal Quijano, al cual considera incompleto y que no profundiza en temas tales como la discriminación racial, social y existencial de las mujeres en las relaciones entre sexos, acusándolo de mantener una visión biologicista. En vistas de esto, María Lugones propone el concepto de sistema de género moderno, que plantea como la colonización se asienta sobre un sistema jerarquizado, racial y dicotómico que diferencia entre lo humano⁶ y lo no humano⁷ (Lugones, 2011).

⁵ Los feminismos hegemónicos, en plural porque no son homogéneos ni en sus objetivos, intereses y análisis, son aquellos feminismos que aunque inicialmente enarbolaron las banderas de la libertad y de la igualdad de las mujeres ante los hombres, cayeron en la trampa del etnocentrismo y eurocentrismo propio de las ideologías de la modernidad y les fue imposible ver las luchas de las mujeres fuera de esos marcos epistemológicos; muchos de ellos quedaron subsumidos en el mainstream de género institucionalizado en lo internacional o en lo nacional bajo el esquema de políticas de igualdad de género asumiendo una postura de salvación de las otras mujeres, universalizando sus propuestas e ignorando que no siempre se ajustan a las realidades históricas, culturales y a las cosmovisiones de la diversidad de mujeres que existen (Villarroel Peña, 2018, pp. 106)

⁶ Como expresa Lugones, solo los civilizados eran hombres y mujeres europeos. Esta última era considerada no como un complemento del hombre moderno europeo burgués sino como alguien que reproducía la raza y el capital mediante su pureza sexual, su pasividad y su atadura al hogar al servicio del hombre.

⁷ Dentro de esta categoría se encontraban los pueblos indígenas de América y los africanos esclavizados, que eran considerados como animales incontrolablemente sexuales y salvajes. Desde este punto de vista, las personas

En palabras de la autora:

“Este sistema de género se consolidó con el avance del(los) proyecto(s) colonial(es) de Europa. Tomó forma durante el período de las aventuras coloniales de España y Portugal y se consolidó en la modernidad tardía. El sistema de género tiene un lado visible/claro y uno oculto/oscurο. El lado visible/claro construye, hegemónicamente, al género y a las relaciones de género. Solamente organiza, en hecho y derecho, las vidas de hombres y mujeres blancos y burgueses, pero constituye el significado mismo de «hombre» y «mujer» en el sentido moderno/colonial” (Lugones, 2008, pp.98)

Como consecuencia de la colonialidad del género la “mujer colonizada” se convirtió en una categoría vacía, donde ninguna hembra colonizada es considerada una mujer. A diferencia de la colonización, la colonialidad del género sigue presente aún en nuestros días, yace en la intersección de género/clase/raza como constructores del sistema de poder del mundo capitalista (Lugones, 2008) Por eso mismo, la autora, considera que la tarea de las feministas decoloniales comienza por ser conscientes de la diferenciación colonial, esto le permite mirar al mundo con nuevos ojos, y entonces logra abandonar su “encantamiento” con la mujer, con el universal, y comenzar a aprender acerca de otros y de otras que se resisten ante la diferenciación colonial (Lugones, 2011, pp. 115.)

Lo plantado previamente tiene relación con la construcción universal de la categoría de “mujer” de la cual el feminismo Occidental, europeo y norteamericano, se nutre. Si bien las Teorías Feministas en las Relaciones Internacionales han sido críticas ante la falta de reconocimiento académico de las teóricas feministas y han denunciado la marginalidad de las mujeres en los estudios internacionales de la disciplina; no han tenido en cuenta que además de tratarse de procesos que atraviesan de forma transversal al sistema internacional, existe un sistema de género moderno que se sustenta a partir de la universalización de la mujer blanca europea burguesa e ignora la realidad de las “mujeres colonizadas”(latinoamericanas, indígenas, afrodescendientes) que al no ser consideradas mujeres, carecen de incidencia en la escala internacional. En este sentido, las teóricas de la corriente decolonial feminista nutren el análisis que se puedan realizar desde las Relaciones Internacionales aportando nuevas miradas y categorías que nos permiten deslumbrar que la desigualdad de género además de ser un problema estructural del sistema internacional es también producto de la dominación y subordinación que sufren las mujeres fruto⁸ de una colonialidad del poder que sigue presente aún en nuestros días.

Por otro lado, el abordaje teórico de la perspectiva decolonial como su corriente feminista, permiten hacer un análisis de las bases sobre las cuales se constituyen las principales Teorías dentro de disciplina. Por eso mismo, desde el presente trabajo se busca realizar un repaso teórico de una teoría estudiada dentro de

colonizadas se convirtieron en varones y hembras. Los varones se convirtieron en no-humanos-por-no-ser-hombres, y las hembras colonizadas se convirtieron en no humanas- por-no-ser-no-hombres (Lugones,2008)

⁸⁸ Por las diferencias de clase, raza y género.

las Relaciones Internacionales como lo es la Teoría del Sistema-mundo propuesta por el sociólogo norteamericano Immanuel Wallerstein, a partir de los postulados de la teoría decolonial y la perspectiva feminista.

El aporte teórico de Wallerstein significa un grito de protesta ante los postulados de liberales de las ciencias sociales así como a los de la izquierda reformista y/o radical, sosteniendo que ambas teorías centran su estudio en los estados-nación subestimando la existencia de relaciones de explotación y subordinación que se hacen presentes en sistema-mundo, en las que el desarrollo y el subdesarrollo son las dos caras de la misma moneda (Grosfoguel, 2006). En contraposición, Wallerstein determina que su unidad de análisis va a ser el sistema-mundo⁹, entendido por el autor como el único sistema social, al cual define como “zona espacio temporal que atraviesa múltiples unidades político y culturales, una que representa una zona integrada de actividades e instituciones que obedecen a ciertas reglas sistémicas. De hecho (...) el concepto fue aplicado inicialmente al ‘sistema mundo moderno’, el cual, se argumenta, toma la forma de economía-mundo” (Wallerstein, 2005, pp. 32).

El sistema-mundo moderno es y ha sido siempre una economía-mundo capitalista. Con economía-mundo se señala:

“[...] una gran zona geográfica dentro de la cual existe una división del trabajo y por lo tanto un intercambio significativo de bienes básicos o esenciales así como un flujo de capital y trabajo. Una característica definitoria de una economía-mundo es que no está limitada por una estructura política unitaria. Por el contrario, hay muchas unidades políticas dentro de una economía-mundo, tenuemente vinculadas entre sí en nuestro sistema-mundo moderno dentro de un sistema interestatal” (Wallerstein, 2005, pp.40).

En este sistema-mundo capitalista¹⁰, el autor distingue cuatro áreas: central, semiperifería, periferia y arena exterior, sobre las cuales se estableció una división internacional del trabajo que conformó una red jerárquica y permitió que las regiones de los centros se desarrollarán a expensas de la explotación del trabajo de las regiones periféricas (no-europeas). Por tanto, el desarrollo del sistema mundo en una región significa el subdesarrollo de otra. (Grosengraff, 2006)

A estos aportes realizados por el sociólogo norteamericano podrían sumarse las ideas esbozadas por las feministas decoloniales que establecen que no solo se estableció un sistema de explotación y subordinación capitalista sino también como dicho sistema impacto en la vida tanto productiva como reproductiva de las mujeres con el establecimiento del patriarcado como forma de dominación sobre las mismas, sobre todo de las esclavas. Bajo la lógica civilizatoria se justificó la colonización de la memoria, y se cambió por completo la cosmovisión que las mujeres tenían sobre

⁹ Wallerstein abandona la noción de “sociedad” como categoría analítica, asociada con las fronteras jurídico-políticas de los estados-nación y en cambio, hace uso de la categoría de “sistema mundo” o “sistemas históricos”, propuesta por Fernand Braudel, para referirse a una unidad de análisis de escala espacial más amplia y de escala temporal más larga (larga duración) como lo es el sistema-mundo (Grosfoguel, 2006).i

¹⁰ Que inició con la expansión colonial europea de fines del siglo XV.

sí mismas y su identidad, la relación con el mundo espiritual, con la naturaleza, así mismo se alteró la organización social, ecológica y cosmológica que conocían. (Lugones, 2011)

Para explicar la evolución del sistema-mundo Wallerstein se apoya en los ciclos largos de Kondratieff con sus fases ascendentes -que significan expansión- y descendentes-que producen contracción. Durante los períodos de contracción, el sistema entra en crisis y abre la posibilidad de ascenso y/o descenso de países dentro de las áreas previamente mencionadas.

Como explica Grosfoguel (2006) “Lo importante es que dicha estructura se reproduce constantemente en la larga duración del sistema-mundo capitalista y se estructura de forma piramidal con un pequeño grupo de países del centro arriba, un reducido grupo de países en la semi-periferia en posición intermedia y una gran mayoría de países localizada abajo” (Grosfoguel, 2006, pp.47). Dichos procesos de ascenso y descenso de un país o grupo de países en la jerarquía de la división internacional del trabajo ocurre en periodos de crisis y a partir de guerras imperiales o revoluciones (Wallerstein, 1979).

Otra de las formas de resolver las crisis cíclicas es media la conquista de nuevos territorios, incorporación como asalariados de más población, la mercantilización cada vez mayor de la reproducción de la fuerza de trabajo, el debilitamiento cada vez mayor de las barreras proteccionistas de los estados-naciones, la externalización de costos por medio de la incorporación masiva de la naturaleza a los procesos de acumulación con sus consecuencias destructivas, etc. Estos mecanismos de reproducción sistémica que Wallerstein llama “tendencias seculares” resuelven la crisis en el corto plazo, pero la agravan en el largo plazo al llegar a un punto de no retorno donde el sistema entra en crisis terminal (Grosfoguel, 2006).

Según Wallerstein (1995; 1998), a principios de los ‘80 con los levantamientos del movimiento de 1968, el consenso neoliberal de Washington, sumado a la posterior caída del muro de Berlín en 1989, provocó una crisis terminal del sistema-mundo. En esta línea, caracteriza a las primeras cinco décadas del siglo XXI como un momento de transición, de bifurcación hacia el fin tanto de la hegemonía estadounidense como del propio sistema-mundo. Para complementar su análisis toma las ideas de la teoría del caos de Ilya Prigogine y la escuela de Bruselas, determinando la existencia de un periodo de incertidumbre y bifurcación, la transición hacia un nuevo sistema-histórico mejor o peor, lo cual dependerá de la agenda y de la intervención de los movimientos sociales-anti sistémicos (Grosfoguel, 2006).

Más allá de esto, Wallerstein declara que la transición que se produjo del feudalismo al mundo moderno en Europa no fue de la forma en que las perspectivas

marxistas y liberales señalan, es decir, no fue por medio de reformas o revoluciones por las cuales las clases burguesas emergieron en las ciudades desplazando a la aristocracia feudal de la escena política, más bien se trató de una estrategia llevada adelante por la aristocracia feudal para resolver la crisis del viejo sistema a partir de la creación de un nuevo sistema-histórico, el “sistema mundo Europeo/Euro-norteamericano capitalista/patriarcal moderno/colonial” (Grosfoguel, 2005).

Wallerstein y Grosfoguel, llegan a la conclusión que “las elites capitalistas transnacionales del siglo XXI podrían seguir la misma estrategia que la aristocracia feudal de fines del siglo XV y reinventarse, mediante la creación de un nuevo sistema-histórico peor que el que vivimos, para así preservar sus privilegios, dado que cuentan con un nivel de riqueza y de poderío militar nunca vistos en el pasado de la humanidad” (Grosfoguel, 2006, pp. 49).

Para Wallerstein, la única posibilidad de cambiar el sistema-mundo se presenta durante los momentos de crisis terminal, en una coyuntura donde las debilidades de los mecanismos estructurales de reproducción del sistema se hacen visibles. Esto exhibe una oportunidad para que los movimientos anti-sistémicos construyan una transición social hacia un nuevo sistema histórico más justo, democrático e igualitario¹¹. (Grosfoguel, 2006).

En este sentido, Wallerstein considera que la tarea no es hacer utopía sino “utopística”, definiendo esta última como ciertas evaluaciones sobre alternativas históricas para, por medio de nuestro juicio, proponer sistemas históricos alternativos posibles (Wallerstein, 1998). Por consiguiente, propone pensar en estructuras que den primacía a la maximización de la calidad de vida para todas/os, al mismo tiempo que se limitan las formas de violencia colectiva, esto debe ser pensando en una lógica expansiva a toda la humanidad, no solo para una minoría definida racialmente como hombres eurodescendientes/blancos). Propone que es necesario cambiar las relaciones de poder en la producción, apostando por establecer un sistema igualitario, sin explotación del trabajo ni dominación clasista/racista/sexista que reproduce viejas lógicas del capitalismo histórico (Grosfoguel, 2006).

Cabe destacar que las ideas de Wallerstein han sido iluminadoras para entender otras formas de pensar el sistema-mundo, dichas ideas siguen la misma línea que los elementos de análisis propuestos por Prebisch -Teoría de la dependencia- en el marco de la CEPAL.

Coincidimos con la reflexión que hace Grosfoguel cuando manifiesta que tiene “(...) la sospecha de que sus propuestas, las cuales en principio me parecen

¹¹ A estos momentos de oportunidad, Wallerstein los denomina “kairos” o el Tiempo Espacio Transformacional (“transformational TimeSpace”). Momentos donde, para usar la expresión de Wallerstein, el factor “libre albedrío” de los grupos e individuos tiene la posibilidad de crear un impacto en el mundo.

importantes de considerar, todavía están atrapadas en una epistemología eurocéntrica occidental” (Grosfoguel, 2006, pp. 51), ya que la única solución a la crisis terminal del sistema mundo que propone Wallerstein es por medio de la creación de un sistema histórico universal alternativo y no una multiplicidad de sistemas históricos alternativos, lo cual se condice con las lógicas tanto de los postulados leninistas y liberales que Wallerstein en un primer momento rechaza. Como concluye Grosenguel “Si se continúa partiendo desde la cosmología y epistemología occidental para imaginar mundos posibles, si se continúa reproduciendo una fuerte sordera ante las epistemologías otras no-occidentales, corremos el riesgo de imitar, desde la izquierda, los diseños globales occidentales que se han impuesto por persuasión y/o por la fuerza al mundo no-occidental” (Grosfoguel, 2006, pp. 52).

Otra cosa que resaltamos es que Wallerstein considera que los movimientos anti-sistémicos no han tenido éxito en su lucha por derribar al sistema-mundo capitalista. Más allá de eso, consideramos que los movimientos sociales tienen la potencialidad para cambiar el sistema, y que han producido cambios significativos a escala internacional, ejemplo de ello son los movimientos feministas que lograron el reconocimiento de derechos de las mujeres y niñas en el marco de organizaciones internacionales como la ONU¹², que llevaron a que los Estados adoptarán dichas normas internacionales en el marco de sus legislaciones internas. Si bien falta incorporar la perspectiva decolonial a dichas iniciativas, fueron un gran paso en la incorporación de los asuntos de las mujeres en organismos internacionales.

Consideraciones finales

Luego de haber realizado un análisis integral del surgimiento de las Relaciones Internacionales como disciplina académica y teoría, una presentación de la Teoría Feminista en Relaciones Internacionales, y posteriormente de la Teoría Decolonial y su mirada desde el punto de vista feminista, es que se llega a la conclusión la construcción del conocimiento propio de la disciplina como también de las teorías más relevantes de las Relaciones Internacionales, están marcadas por una fuerte matriz eurocéntrica, occidental, capitalista, androcéntrica y patriarcal. Lo cual queda de manifiesto luego de la reflexión acerca de la teoría propuesta por Wallerstein.

¹² Como nombra Villarroel algunas de ellas fueron: La Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado(1974); La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (1979) y su Protocolo Opcional (1999); La Declaración de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (1993); La Declaración y el Programa de Acción de Beijing (1995) y los documentos resultado de Beijing Más Cinco (2000); La Declaración de Windhoek y el Plan de Acción de Namibia sobre la Incorporación de la Perspectiva de Género en las Operaciones Multidimensionales para el Apoyo de la Paz (2000); entre muchos otros.

El estudio de las Relaciones Internacionales, aún en nuestros días sigue excluyendo temas de “baja política” por considerar que no forman parte de las prioridades de la agenda internacional. Así como también se ha centrado en el accionar de los Estados y la política internacional, dejando de lado otros/as actores/as que tienen incidencia a escala internacional, como lo son los movimientos sociales y los movimientos de mujeres, los sindicatos, las clases sociales populares, entre otros.

Por lo presentado y analizado en este trabajo, es menester resaltar que gran parte de la producción académica de la disciplina sigue teniendo como centro Occidente, limitando la pluralidad de saberes, conocimientos, teorías y herramientas producidas desde otras visiones. El giro decolonial y su vertiente feminista presentan una oportunidad, a partir de su crítica a la naturaleza de la modernidad, la colonialidad, el patriarcado y por ende del status quo internacional, de visibilizar los aportes producidos desde los otros sures, que incluyen como sujetos/as relevantes en la escena internacional a los/as otros/as. Sobre todo en este contexto, donde el mundo contemporáneo está atravesando una crisis civilizatoria, en donde se hace presente un retorno a los discursos de supremacía blanca y racismo. Ejemplo de esto es el ascenso al poder de personajes como Donald Trump y Jair Bolsonaro con un fuerte discurso racista y patriarcal, así como el resurgimiento de partidos de extrema derecha en Europa y algunos países latinoamericanos que asumen discursos similares.

Al mismo tiempo, la dimensión feminista decolonial cobra importancia en las Relaciones Internacionales, aportando herramientas analíticas -y políticas- para revisar tanto las académicas como también, y sobre todo, la dimensión política global en la que influye en lo local. También, nos invita a pensar como profesionales interesados/as en las Relaciones Internacionales como todo ese bagaje cultural que tenemos tan naturalmente incorporado influye en los estudios y reflexiones que llevamos a cabo.

Celebro que haya autoras feministas en las Relaciones Internacionales que estén pensando en el marco de la teoría decolonial feminista, y que hagan aportes interesantes al mismo. Sin embargo, queda mucho camino por realizar. Considero que la disciplina debe ponerse las gafas feministas para mirar el mundo, y sacarse los anteojos Occidentales, para poder construir Relaciones Internacionales desde nuestra América, con igualdad, sin discriminación ni exclusión.

Referencias bibliográficas

Barbé, Esther. La disciplina de las Relaciones Internacionales: Génesis y Marco Académico. In: BARBÉ, Esther. Relaciones Internacionales. 1º edición. Madrid: Editora Tecnos, S.A., 1995. p. 28-38.

Castro-Gómez, Santiago (2000) Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la “invención del otro”. In: LANDER, Edgar. La colonialidad del saber: eurocentrismo y las ciencias sociales perspectivas latinoamericanas. Primera edición. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 145-161.

Lander, Edgar (2000). Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos. In: LANDER, Edgar. La colonialidad del saber: eurocentrismo y las ciencias sociales perspectivas latinoamericanas. Primera edición. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 11-40.

Enloe, C. (1989). Bananas, beaches & bases. Making feminist sense of international politics. Los Ángeles: University of California Press.

Grosfoguel, Ramón (2006) “Del final del sistema mundo capitalista hacia un nuevo sistema histórico alternativo: la utopística de Immanuel Wallerstein” en Revistas Nómadas, No. 25, Octubre de 2006, pp. 44-52, Universidad Central-Colombia.

Hardings, S. (1996). The science questions in feminism. Open University Press.

Locher Birgit, “Las relaciones internacionales desde la perspectiva de los sexos” en revista Nueva Sociedad Nro. 158 Noviembre-Diciembre, pp. 40-65.

Lugones, María (2008) “Colonialidad y género” en Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, No.9: 73-101, julio-diciembre 2008.

Lugones, María (2011) “Hacia un feminismo descolonial” en la revista La manzana de la discordia, Julio - Diciembre, Año 2011, Vol. 6, No. 2: 105-119.

Mingolo, Walter (2000). “Un paradigma otro”: colonialidad global, pensamiento fronterizo y cosmopolitismo crítico. In: MIGNOLO, Walter. Historias locales/Globales: Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo. Madrid; AKAL, 2000. p. 20-60.

Pozo Bombón, Karen J(2015) “Descolonizando las Relaciones Internacionales e integración desde la sujeta mujer popular”, Instituto Latinoamericano de Economía, Sociedad Y Política (ILAESP), año 2015.

Quijano, Aníbal (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina en: Lander, Edgar. “La colonialidad del saber: eurocentrismo y las ciencias sociales perspectivas latinoamericanas”. Primera edición. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 201-246.

Salomón, M. (2002). “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencias y aproximaciones”. CIDOB d’Afers International, nº 56.

- Sánchez, Gabriel C. (2018): “Lo personal es global: el feminismo en las Relaciones Internacionales”, Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (abril 2018).En línea: [https:// www.eumed.net/rev/cccss/2018/04/feminismo-relaciones-interpersonales.html](https://www.eumed.net/rev/cccss/2018/04/feminismo-relaciones-interpersonales.html)
- Sylvester, Christine. (1994). *Feminist theory and international relations in a postmodern era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sodupe, K. (2003). *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Sylvester Christine (2014) “Presentando a Elshtain, Enloe y tickner: una mirada a los esfuerzos feministas más importantes antes de continuar el viaje” en *Feminismos en las Relaciones Internacionales: 30 años después*, número 27, Octubre 2014- Enero2015, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 117-152.
- Tickner, J.A. (1988). “Hans Morgentahu’s principles of political realism: A feminist reformulation”. *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 17, nº 3, pp. 429-440.
- Villarroel Peña, Yetzy U.(2007) *Los aportes de las teorías feministas a la comprensión de las relaciones internacionales*. *Politeia* [en línea]. 2007, 30(39), 65-86 [fecha de Consulta 22 de Septiembre de 2020]. ISSN: 0303-9757. Disponible en:
- Wallerstein, Immanuel (1974), “The Modern World System. I. Capitalist Agriculture and the Origins of the world-Economy in the Sixteenth Century, 1450-1600”, Nueva York, Academic Press Inc.
- Wallerstein, Immanuel (1998), “Utopistics: Or, Historical Choices of the Twenty-first Century”, Nueva York, The New Press.

China e Desenvolvimento Sustentável: A adoção da Agenda 2030 e a busca por melhor relacionamento da China com o Ocidente

China and Sustainable Development: The adoption of the 2030 Agenda and China's best relationship with the West

João Marcos Poyer

La estrategia ascendente de China.

Resumo

A China está se aproveitando do conceito de desenvolvimento sustentável para melhorar seu diálogo e sua cooperação com o ocidente? A construção de um ideal de Desenvolvimento Sustentável passou a ter significado político, principalmente a partir da atuação da Organização das Nações Unidas na realização de conferências, que consolidaram o conceito de Sustentabilidade Ambiental. O compromisso mundial com a Agenda Ambiental foi evidenciado em 2015 quando da aceitação pelos 193 Estados-Membros da construção, através dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030. A República Popular da China organizou seu aparato governamental para implementar os programas, projetos e ações relacionadas ao cumprimento dos ODS, sempre ajustados as orientações oriundas do Governo Central. O governo chinês utiliza do ideal de Desenvolvimento Sustentável, que corresponde cada vez mais como uma demanda para a conexão econômica, como uma estratégia em vista melhorar o diálogo da China para com o ocidente, por isso o grande empenho do Estado Chinês em regulamentar sua implementação

Palavra-chave - China, ODS, Sustentabilidade, Desenvolvimento Sustentável.

Introdução

Este artigo tem como objetivo apresentar os resultados de uma pesquisa exploratória (ainda em fase inicial), que busca compreender como a adoção dos princípios da Agenda 2030 podem melhorar as condições de diálogo da China com o Ocidente. Para tanto, foi traçado um breve histórico do desenvolvimento do conceito de sustentabilidade, no mundo, bem como, na China. Esse histórico aborda o princípio da preocupação com o meio ambiente, destacando o Clube de Roma e o relatório “Limites do Crescimento”, assim como destaca a ratificação do ideal de desenvolvimento sustentável, com a Rio 92 e a importância dessa conferência para as demais discussões, como a criação da Agenda 2030. Em relação ao ideal de Desenvolvimento Sustentável na China, destaca-se a reunião de especialistas no ano de 1973, como sendo um marco na discussão de sustentabilidade, assim como a criação da Agência de Proteção Ambiental Nacional (APAN), no ano de 1984. Após isso, deu-se ênfase a estrutura de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na china, indicando sua ideologia, seus princípios e sua premissa, apresentando como o governo chinês da legitimidade as ações, além de abordar as perspectivas da implementação da agenda. Em seguida foi abordado o relacionamento da China com o Ocidente, por meio de um panorama que remonta a guerra do ópio e findando na aproximação com o ocidente. Por fim, a conclusão preliminar, haja vista se tratar de uma pesquisa em andamento, aborda alguns tópicos que até agora se mostraram pertinentes em vista da aproximação e do argumento de sustentabilidade.

1 - O Desenvolvimento Sustentável: histórico

O ano de 1962 representa-se como um marco de incipiência do movimento de sustentabilidade, dada a publicação de Primavera Silenciosa. O livro de Rachel Carson é considerado um marco para o desenvolvimento do movimento ambientalista, afirma Bonzi, (2013). Outro fato que se distingue e que corrobora com o movimento ambientalista foi o encontro do chamado “Clube de Roma”, no ano de 1968. O encontro, que reuniu cerca de 30 empresários em uma propriedade rural nos arredores de Roma, tinha como objetivo discutir a “conjuntura mundial a partir da ótica industrial dominante”, argumenta Oliveira, (2012) e estava sob orientação de Aurélio Paccei.

| | | |
|--|--|--|
| | | |
|--|--|--|

Anos mais tarde, no ano de 1972, foi publicado pelo Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT), o relatório “Limites do Crescimento” (The Limits to Growth). O relatório foi produzido mediante demanda do “Clube de Roma” sendo uma cartilha não técnica que, segundo John McCormick, buscava “chocar as pessoas a ponto de fazê-las abandonar a complacência em relação à questão ambiental.” (OLIVEIRA, 2012)

Reunidos em Estocolmo, na Suécia, representantes de 113 países e de 250 organizações não governamentais, no ano de 1972, realizaram uma conferência que objetivava, argumenta Passos, (2006), conceber “instrumentos jurídicos passíveis de preservar valores reputados como prevalentes no conjunto de toda a humanidade”. A conferência mostrou-se como um marco na expansão do pensamento ambientalista em âmbito mundial, estimulando discussões e maior rigidez na política ambiental.

Outro marco para o desenvolvimento da consciência ambiental e para a criação de um ideal de sustentabilidade, foi o Relatório Brundtland. O documento intitulado Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*) foi o responsável por referendar o conceito de Desenvolvimento Sustentável, que passou a legitimar empreendimentos mais rigorosos em relação as noções de ambientalismo. (OLIVO; MISOCZKY, 2019)

A ratificação do conceito de Desenvolvimento Sustentável deu-se no ano de 1992, quando 108 chefes de Estado, 1.400 organizações não governamentais e mais de 10.000 jornalistas reuniram-se no Rio de Janeiro na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. A Conferência também é chamada Rio 92 e foi nela em que as bases da Agenda 21 foram sedimentadas. A agenda foi idealizada para incitar a cooperação internacional, estimulando diversos setores da sociedade a, argumenta Lago, (2013), “a planejar e executar juntos programas destinados a mudar as concepções tradicionais de desenvolvimento econômico e de proteção do meio ambiente”

As conferências posteriores a Rio 92, como a de Nova Iorque, no ano de 1997 e a de Johannesburgo, em 2002, ratificaram o que foi prescrito na convenção do Rio de Janeiro, bem como, instituíram medidas para diminuir a emissão de gases estufa, assim como, estimular o desenvolvimento de meios de produção mais sustentáveis. No ano de 2012 foi realizada a Rio +20, tendo como objetivo argumenta Ayres, (2014) intuir pela “renovação do compromisso político internacional com o desenvolvimento sustentável”.

| | | |
|--|--|--|
| | | |
|--|--|--|

Por meio do encontro de 2012, uma renovação do comprometimento com o desenvolvimento sustentável foi instituída, bem como foi realizada uma análise das lacunas e dos desafios que se apresentavam a comunidade internacional em relação ao futuro. Essa análise e busca por perspectivas deu-se no relatório “O Futuro que Queremos”, que buscou renovar o “compromisso de não poupar esforços para acelerar a consecução das metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, dentre as metas destaca-se”.

Destaca-se o papel dos oito objetivos de desenvolvimento do milênio, que vigoraram de 2000 a 2015 e precederam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030. Além dos oito objetivos, vinculavam-se 22 metas e 48 indicadores que mediriam a implementação. A ideia de substituição dos objetivos foi acertada na Rio + 20 e foi implementada no ano de 2015. (ONU, 2019)

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foram compilados no ano de 2014, após aportes provenientes de Estados em 17 objetivos e 169 metas. Os objetivos são focados em pessoas, na busca em acabar com a pobreza e a fome, bem como em assegurar a vida saudável e uma educação inclusiva e igualitária. (ITAMARATI, 2015) Bem como no planeta, buscando a prosperidade inclusiva e sustentável, em prol da paz e da parceria.

2 - O Ambientalismo na China: histórico

O governo chinês, instigado pela cúpula de Estocolmo referente aos desafios ambientais, reuniu no ano de 1973, um grupo de especialistas, com anuência e amparo do Conselho Estatal (uma agência que controla os ministérios), para realizar uma conferência ambiental no território chinês (YAN ZHOU, 2015). Como resultado da conferência, foi redigido um relatório que versava sobre o gerenciamento que o Estado chinês daria para o meio ambiente, sendo que ele não deveria ser meramente o controle da poluição. (FERREIRA; BARBI, 2012)

No ano de 1979 a China aprovou uma lei regulamentando a poluição atmosférica, poluição da água e o descarte de resíduos sólidos, além de estabelecer princípios de coordenação, prevenção, responsabilidade e gestão. A Lei de Proteção Ambiental vem de encontro a um dos princípios estabelecidos na convenção de 1973, de que o sistema socialista também sofre com a problemática ambiental e que eles precisam ser combatidos. (SINA NEWS, 2008)

| | | |
|--|--|--|
| | | |
|--|--|--|

Outra medida referente a institucionalização do controle ambiental foi a criação da Agência de Proteção Ambiental Nacional, que data, também, de 1984. A APAN tem como fundamento jurídico a LPA, que possibilitou a criação dos padrões, bem como dava autonomia as autoridades locais em adequarem a os fundamentos a sua realidade. (SINA NEWS, 2008)

A década de 1990 foi de importantes conquistas para o ambientalismo na China. Foram os anos da publicação da agenda 21, da abertura do país as Organizações Não Governamentais, bem como da promoção da APAN a sub ministério e depois, no ano de 2008, a Ministério da Ecologia e do Meio Ambiente (生态与环境部 Shēngtài yǔ huánjìng bù) o principal articulador das políticas ambientais chinesas. Um contraste com China que argumentava, na década de 1970, que não deixaria “de desenvolver nossa indústria por medo de poluir o meio ambiente” e nem mesmo de “Não deixaremos de comer por medo de morrer asfixiados”. (MINISTÉRIO DA ECOLOGIA E MEIO AMBIENTE, 2018)

A participação da China em debates acerca do meio ambiente internalizou algumas perspectivas nos governantes chineses, assim como evidenciou uma responsabilidade acerca do futuro, como observa Pan Yue, Ministro do Ambiente, no ano de 2005:

“Claro que estou feliz com o sucesso da economia chinesa, mas ao mesmo tempo isso me preocupa ... (o milagre econômico) em breve vai acabar, pois o meio ambiente não está conseguindo acompanhar: um terço do território chinês é atingido por chuva ácida ... um quarto da população não tem acesso à água limpa para o consumo. Um terço dos que residem em áreas urbanas é obrigado a respirar um ar fortemente poluído, menos de 20% dos resíduos sólidos urbanos são dispostos de forma ambientalmente correta”(STERNFELD; WALDERSEE, 2006)

3 - Estrutura de Implementação dos ODS:

A) Ideologia, Princípios e Premissas

A implementação da ideia de desenvolvimento sustentável, na China, segue dois pilares, o relativo a Ideologia Orientadora e o dos Princípios Gerais. A ideologia é a responsável por dar legitimidade as ações, com isso tornar palatável as mudanças propostas para melhor atender os princípios. Os princípios, por sua vez, referem-se ao meio pelo qual o estado pretende

| | | |
|--|--|--|
| | | |
|--|--|--|

aplicar suas mudanças, no caso do Estado chinês, existe a primazia pelo desenvolvimento pacífico, pela cooperação onde ambos ganham, pela escala global, bem como pela busca pelo livre mercado e pela independência, além da diferenciação das responsabilidades.

A estrutura montada pela China para a implementação dos ODS segue muitos dos preceitos estabelecidos pela China quando da implementação dos ODM. Foram seis os princípios oficializados mediante a experiência, sendo: (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES., 2019)

1. Aderir ao desenvolvimento é a principal prioridade e constantemente inovar e desenvolver ideias e ideais;
2. Formular e implementar um plano estratégico de desenvolvimento nacional de médio e longo prazo, que irá desenvolver o milênio;
3. Desempenhar corretamente o papel do mecanismo de mercado e lidar com o governo e o mercado;
4. Estabelecer um sistema legal e regulatório sólido e mobilizar a ampla participação de todos os setores da sociedade;
5. Realizar ativamente demonstrações-piloto e promovê-las gradualmente em todo o país;
6. Fortalecer a cooperação externa para o desenvolvimento e promover a compreensão mútua da experiência do desenvolvimento.

B) Implementação das agendas

O Governo Central, por meio do Décimo Terceiro Plano Quinquenal, expos que deveriam ser seguidos os direcionamentos da política nacional acerca da conservação de recursos e da proteção do meio ambiente, bem como que a China deveria “estar em conformidade com a tendência de integração profunda da China na economia mundial” (XINHUANET, 2016). Isso é evidenciado pelo excerto que segue:

O Ministério de Recursos Naturais implementará os princípios e políticas e os procedimentos de tomada de decisão do Comitê Central do Partido sobre o trabalho

| | | |
|--|--|--|
| | | |
|--|--|--|

dos recursos naturais, e adotará e fortalecerá a liderança centralizada e unificada do partido sobre o trabalho dos recursos naturais no desempenho de suas funções. (REDE INSTITUCIONAL DA CHINA, 2018)

Com isso, nenhuma das províncias ou mesmo ministérios pode alterar o direcionamento, mas tem liberdade de implementação e ainda, de repressão em caso de descumprimento de princípio sendo que, como argumenta Brito, (2016, pg. 77) a maior parte dos descumprimentos é punida com multas ou advertências. Brito também argumenta que o alicerce de estabilidade do regime chinês é o crescimento econômico, com isso, mesmo que direcionamentos sejam dispostos, as 31 províncias, regiões autônomas e municípios da China continental podem dispor de diferentes meios para a implementação.

4 - China e o Ocidente: Histórico

O império chinês, passou por um sangrento processo de unificação, que culminou com um “evento seminal”, nas palavras de Kissinger, no ano de 211 a.C. Mesmo unificada, a China passou por inúmeros processos de fragmentação e união, mediante diversas guerras sangrentas. (KISSINGER, 2011)

A China passou por um momento em que seus imperadores governavam “Tudo Sob o Céu”, quando expandiram-se em uma conformação maior do que toda a Europa da Sibéria até as selvas tropicais do Sul. A China foi conhecida por muito tempo sob a insígnia de Império do Meio, mantendo uma relação de hierarquia e tributação, em que quanto maior fosse a distância, menor seria a importância daquela sociedade para o império. (KISSINGER, 2011)

A China, detinha, ainda no século XIX, mais de 30% do PIB mundial, em uma economia extremamente interligada, mediante os rios e canais, mas também internalizada. A China era extremamente autossuficiente em suas demandas, com isso, não se tinha uma compreensão abrangente acerca da riqueza da China, até porque, mesmo com uma ocasional relação comercial com os demais países, os chineses acreditavam que o maior valor em relação a posses e a conhecimento intelectual, encontrava-se no interior de seu vasto império. (KISSINGER, 2011)

| | | |
|--|--|--|
| | | |
|--|--|--|

As interações entre o ocidente e a China, após o século XVIII foram marcadas por muitas crises, a começar pela Guerra do Ópio, em que os ingleses após uma série de recusas da China em abrir sua economia. Como resultado do processo, os ingleses conseguiram adentrar na economia chinesa, para vender seus produtos, o imperador teve seu “Poder Celestial” contestado e o país emergiu em uma série de rebeliões. (KISSINGER, 2011)

Os Chineses em um primeiro momento não adotaram uma postura militarista, ou empenho tecnológico para contrabalançar os inimigos externos, que eram subjugados em seu poderio, decidiram adotar uma metodologia clássica de sua diplomacia. Os chineses encarregaram seus diplomatas para analisar a concessão de cidades aos bárbaros, fazendo com que eles lutassem entre si, em uma estratégia de “usar bárbaro contra bárbaro”. Um erro. (KISSINGER, 2011)

Quando da estruturação da abertura comercial chinesa, na segunda metade do século XX, o contexto propiciou que ela ocorresse de modo mais favorável a China, em um movimento triangular de aproximação, que envolvia a URSS e os EUS. Em “Sobre a China”, Henry Kissinger (2018, pg. 381) descreve que a China estava “manobrando no triângulo”, quando de sua aproximação com os Estados Unidos e a o distanciamento da URSS. Isso significa que quando era benéfica a aproximação do ocidente, ela afastava-se dos comunistas, mas quando a aproximação era prejudicial, ela se voltava a URSS. (KISSINGER, 2011)

O Partido Comunista da China soube definir sua estratégia de aproximação e delimitar que ela seria pacífica e harmoniosa, com isso empreendeu a “Reforma e Abertura de Deng. A China passou a ver o ocidente como sendo um “modelo de proeza econômica e perícia financeira, buscando integrar-se cada vez mais em sua economia. (KISSINGER, 2011)

Conclusão

Os planejadores de políticas públicas da China comunista entenderam logo cedo a importância da agenda de desenvolvimento sustentável, haja vista as manobras desenvolvidas ainda quando do surgimento do empenho internacional. A aprovação de uma lei ambiental bem como a implementação de uma agencia de proteção também são amostras de que a agenda tem importância.

| | | |
|--|--|--|
| | | |
|--|--|--|

A China tem noção de que o milagre econômico é algo passageiro e que os excessos cometidos agora, cobrarão um preço no futuro. Com isso, o apoio a causa ambientalista é de primordial importância tanto para o crescimento sustentável, quanto para a manutenção de sua estrutura de comércio.

A abertura comercial proposta por Deng Xiaoping, foi instrumentada por décadas e ocorreu de forma gradual, não como no século XVIII. Essa abertura concatenada permitiu a China delimitar os setores que seriam integrados ao comércio mundial, bem como a profundidade do entrelaçamento.

O entendimento de que a agenda ambiental teria importância para o futuro fez com que o governo central delimitasse os princípios de implementação, bem como legitimasse a mudança. Essa mudança é uma forma de se aproximar do mundo ocidental, com isso uma forma de garantir a perpetuação do crescimento econômico e desenvolvimento na China. As últimas ações por parte da China são um indicativo de que as palavras proferidas por Pan Yue, Ministro do Ambiente, no ano de 2006 ressoaram nas lideranças chinesas e que a premissa de um desenvolvimento por meio de excessos pode ser maléfica.

Com o ocidente, em principal a Europa, priorizando o Desenvolvimento Sustentável, a China em sua busca por integrar-se a esse mercado de modo mais direto, vem moldando sua economia e seu planejamento em direção a sustentabilidade. Os chineses conseguem abarcar, com essa perspectiva, dois problemas, sendo um interno e outro externo. O problema interno relaciona-se a degradação de seu meio ambiente, que um modelo de desenvolvimento a todo custo, causa. Já o problema externo relaciona-se a se adequar a uma demanda do mercado Europeu, para uma possível ligação comercial.

| | | |
|--|--|--|
| | | |
|--|--|--|

Referências

AYRES, W.D.. **Conferências das nações unidas para o desenvolvimento sustentável: renovação do compromisso político na Rio +20**. Disponível em: <http://hdl.handle.net/123456789/574>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BONZI, Ramón Stock. **Meio século de Primavera silenciosa: um livro que mudou o mundo**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, Curitiba, v. 28, n. 1, p. 207-215, jul./2013. Disponível em: . Acesso em: 8 jul. 2019

BRITO, Ágata Grazielle Dos Santos. **A influência das coalisões domésticas de China e Estados Unidos no resultado da COP-21**. São Paulo: USP, 2017. 77 p.

FERREIRA, L. D. C; BARBI, F.. **Questões ambientais e prioridades políticas na China**. Disponível em: <http://www.dicyt.com/noticia/questoes-ambientais-e-prioridades-politicas-nachina>. Acesso em: 6 nov. 2018.

ITAMARATY. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desensust/Agenda2030-completo-site.pdf. Acesso em: 12 jul. 2019.

KISSINGER, Henry; **Sobre a China**. 5. ed. Rio de Janeiro: objetiva, 2011.

LAGO, A. A. C. D. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2006. p. 76-76.

MINISTÉRIO DA ECOLOGIA E MEIO AMBIENTE. **Primeira Conferência Nacional de Proteção Ambiental** 2018-07-13. Disponível em: http://www.mee.gov.cn/zjhb/ljsj/ljsj_zyhy/201807/t20180713_446637.shtml. Acesso em: 26 mai. 2019.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. **China implementa o Programa de País da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/W020161012709956344295.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2019

OLIVEIRA, L. D. D. **OS “LIMITES DO CRESCIMENTO” 40 ANOS DEPOIS: Das “Profecias do Apocalipse Ambiental” ao “Futuro Comum Ecologicamente Sustentável”**. Revista Continentes, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 72-96, jan./2012. Disponível em: . Acesso em: 8 jul. 2019.

OLIVO V.M.F, M.C. MISOCZKY. **As estratégias discursivas presentes na origem do referencial para o desenvolvimento sustentável: uma análise crítica do Relatório de Brundtland**. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2003-pop1757.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2019

ONU. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/tema/odm/>. Acesso em: 26 mai. 2019.

PASSOS, P. N. C. D. **A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. direitos fundamentais e democracia**, UNIBRASIL, v. 6, n. 1, p. 1-25, jan./2006. Disponível em: . Acesso em: . Acesso em: 8 jul. 2019.

REDE INSTITUCIONAL DA CHINA. **Alocação funcional, organização interna e requisitos de pessoal do Ministério dos Recursos Naturais**. Disponível em: . Acesso em: 06 out. 2018.)

STERNFELD, E.; WALDERSEE, C.G.V. **A situação do meio ambiente na China**. Disponível em: <http://docplayer.com.br/16617207-A-situacao-do-meio-ambiente-nachina.html>. Acesso em: 26 mai. 2019

SINA NEWS. **A proteção ambiental abre caminho para o desenvolvimento**. Disponível em: <http://news.sina.com.cn/c/2008-03-17/092515164142.shtml>. Acesso em: 21 jun. 2019

XINHUANET. **Décimo Terceiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social Nacional da República Popular da China**. Disponível em: . Acesso em: 06 out. 2018.

| | | |
|--|--|--|
| | | |
|--|--|--|

YAN ZHOU. **Estrutura do Estado chinês**. Disponível em: . Acesso em: 09 mai. 2019.

| | | |
|--|--|--|
| | | |
|--|--|--|

¡No hay Justicia Ambiental sin Justicia Social!: Discurso Hegemónico Ambiental de Naciones Unidas y sus impactos en las Mujeres Originarias Defensoras de la Naturaleza en América Latina

**Without Social Justice, there's no Environmental Justice: United Nations
Hegemonical Environmental Discourse and its impacts on Indigenous Women
Defenders of the Nature in Latin America**

Lízbeth Díaz Cruz

Resumen: Existe un discurso hegemónico ambiental que organismos de Naciones Unidas han adoptado a desde 1988, cuando el Grupo Intergubernamental de Expertos Sobre Cambio Climático (IPCC) definió, entre varios términos, el concepto de *desarrollo sostenible*. Sin embargo, las raíces ontológicas euro-antropocéntricas, poscoloniales y patriarcales de este concepto, se contraponen con las cosmovisiones de algunas mujeres originarias en sus maneras de relacionarse con la naturaleza. Así, la implementación asimétrica de las agendas internacionales de Naciones Unidas en territorios originarios de América Latina, ha derivado en situaciones que vulneran a las mujeres defensoras de la naturaleza, quienes son violentadas, perseguidas y criminalizadas por ser consideradas como “opositoras al desarrollo” al resistir ante proyectos, tales como los de energías renovables que, si bien por un lado, responden a las exigencias de las agendas internacionales sobre desarrollo sostenible, por otro lado, alteran los ecosistemas y las maneras en las que las mujeres originarias se relacionan con sus territorios.

Palabras clave: Ambiente, Desarrollo Sostenible, Mujeres Originarias, Discurso Hegemónico, Ecofeminismo.

Introducción

“Aquí es muy fácil que a una la maten [...] Cuando iniciamos la lucha contra la hidroeléctrica de Agua Zarca, yo sabía lo duro que iba a ser. Pero también sabía que íbamos a triunfar. Me lo dijo el río.” – Berta Cáceres, 2014.

Dentro del estudio contemporáneo de las relaciones internacionales, los estudios medioambientales y de género han cobrado gran relevancia. Sin embargo, dentro de diversos campos de producción del conocimiento de la disciplina, predomina un discurso

hegemónico, con raíces ontológicas euro-antropocéntricas, poscoloniales y patriarcales, que ha servido a la comunidad internacional para la elaboración de políticas y agendas en materia medioambiental. Y, tras la implementación asimétrica de estas dentro de territorios de pueblos originarios, sobre todo en la región de América Latina, han emergido resistencias y luchas sociales que denotan la contraposición en términos de sostenibilidad que existe entre lo que la comunidad internacional concibe como “desarrollo sostenible” y las cosmovisiones de diversos pueblos originarios y sus formas y modos de relacionarse con la naturaleza.

Lo anterior, convoca con urgencia a que se investigue, analice y discuta este problema, ya que esta contraposición no es meramente conceptual y/o discursiva, sino que, la materialización de este discurso hegemónico ambiental que la comunidad internacional ha promovido en los últimos años a través de organismos de Naciones Unidas, ha vulnerado especialmente a las mujeres originarias defensoras de la naturaleza, quienes al oponerse a proyectos que van acorde con las agendas de desarrollo sostenible, tales como los de energías renovables, son criminalizadas, hostigadas y hasta asesinadas por ser consideradas como “opositoras al desarrollo”. Y, ante la falta de acuerdos internacionales y normativas vinculantes que protejan jurídicamente a estas mujeres, cada vez más los casos registrados de violaciones a sus derechos humanos y a los derechos de los pueblos originarios quienes se encuentran comúnmente ante un persistente estado de indefensión no sólo frente a sus propios Estados, sino que frente a la propia comunidad internacional.

Es por ello que, el objetivo del presente texto de investigación es evidenciar las afectaciones que las mujeres originarias defensoras de la naturaleza han tenido tras la materialización del discurso hegemónico ambiental sobre desarrollo sostenible de Naciones Unidas en territorios originarios de América Latina. Para ello, este texto de investigación se dividirá en tres secciones: La primera, consistirá en una aproximación conceptual para determinar las características ontológicas de lo que el presente texto de investigación expondrá como *discurso hegemónico ambiental*; En la segunda, se buscará identificar los orígenes del concepto de *desarrollo sostenible* y los intereses que la comunidad internacional, en especial los países del Norte Global, han tenido para promover la materialización de este concepto y su implementación asimétrica a través de agendas y políticas provenientes de organismos de Naciones Unidas dentro de territorios originarios en América Latina; Y finalmente, la tercer sección buscará enfocarse en el papel que tienen las *mujeres originarias*, tomando como referencia los casos de las mujeres Nahuas en México, Lencas en Honduras y Jurunas en Brasil, quienes, al ser las más afectadas por la materialización asimétrica de este discurso hegemónico ambiental sobre sus territorios, se han politizado y se han convertido en líderes de resistencias sociales, volviéndose así sujetas de diversas violaciones a sus derechos humanos.

1. Discurso Hegemónico Ambiental: Aproximaciones Conceptuales a una Ontología de la Dominación Ambiental

En la actualidad, el concepto de *desarrollo sostenible* es prácticamente imprescindible dentro de cualquier agenda, política y/o proyecto en materia ambiental. Sin embargo, el uso frecuente de este concepto ha llevado a que, dentro del imaginario político de la comunidad internacional, el *desarrollo sostenible* se tome como un término dado y que no se presta a reflexiones, cuestionamientos y hasta críticas de la historia y características que hay detrás de la construcción del concepto. El presente texto de investigación, parte de la premisa que dicho concepto ha servido para la perpetuación de un discurso hegemónico en materia ambiental, es por ello que a continuación, se expondrán las características ontológicas que determinan el carácter hegemónico de este discurso.

Para empezar, es importante entender que el *discurso hegemónico ambiental*, del que la presente investigación hará referencia a lo largo del texto, es un concepto compuesto por 3 términos: *discurso*, *hegemonía* y *ambiente*. Por ello, es necesario señalar los significados de cada uno y la relación que existe entre ellos para la construcción de este concepto.

Foucault (1971) considera que un *discurso* es una forma de reproducción del lenguaje humano que a su vez, produce realidad. Al mismo tiempo menciona que, “en toda sociedad, la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por un cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar los poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad.” (p.17). Y, dentro de los estudios discursivos, existe una rama denominada Análisis Crítico del Discurso, cuyo exponente Van Dijk (1999), menciona que es importante hacer uso de estas metodologías de análisis discursivo, sobre todo dentro de las relaciones internacionales, porque, “[...] el discurso hegemónico por parte de los países industrializados, ha aprovechado a los organismos internacionales para perpetuar el quehacer de algún tema desde una ideología dominante que produce políticas que posteriormente, serán impuestas en otros contextos para el beneficio exclusivo de las potencias dominantes.” (p.34).

Ahora bien, es importante establecer de qué tratan las características *euro-antropocéntricas*, *poscoloniales* y *patriarcales* por las cuáles el presente texto de investigación afirma que el discurso ambiental es de carácter *hegemónico*: En primer lugar, de acuerdo con Escobar (1995) la hegemonía del discurso ambiental que utilizan los organismos de Naciones Unidas están influenciados por dos pilares principales: el *antropocentrismo* y el *eurocentrismo*. Estas formas particulares de creación del conocimiento son productos de la modernidad, en dónde se estableció un orden que ponía al “hombre” (europeo) como centro de toda área política, social, económica y filosófica de la vida. Y, esa creencia de que todo gira alrededor del “hombre”, y en específico de aquel hombre -varón, europeo, blanco, de clase burguesa- ha propugnado un sistema económico

capitalista y un ritmo de vida industrial a costa de los demás seres que no entran dentro de esa categoría de “hombre”.

En segundo lugar, otro componente que Shiva (2014) señala sobre el discurso ambiental que domina en el ámbito internacional, es su carácter *patriarcal*, que sustituyó las concepciones holísticas y espirituales de la “Naturaleza” con el concepto de “Ambiente” que nos sólo es masculino en su composición gramatical, sino que refiere a una relación totalmente material y utilitaria con los recursos. Aunque más adelante se ahondará en la contraposición que existe entre diversas concepciones sobre sostenibilidad así como las principales diferencias entre “Naturaleza” y “Ambiente”, es importante señalar que, desde perspectivas teóricas y movimientos sociales como los Ecofeminismos (sobre todo los latinoamericanos), se demanda el reconocimiento del carácter patriarcal dentro del discurso dominante sobre medio ambiente ya que, “las mujeres dentro del sistema mundo capitalista, son quienes suelen recibir los mayores estragos dentro de las políticas desarrollistas impuestas sobre sus territorios naturales.” (Guerra, 2005).

En tercer lugar Rabasa (1993) identifica una característica *poscolonial* dentro de la hegemonía del discurso ambiental. Esto se debe a que tanto él, como diversos autores dentro de la teoría crítica latinoamericana, señalan que toda la construcción del conocimiento no solamente está dominada por una visión eurocéntrica, sino que, “la producción intelectual de las grandes potencias se impone como verdad a los países que fueron alguna vez colonias [...] esto denota la vigente relación de poder de unos países sobre otros y su gran influencia.” (p.58). Y en términos del discurso ambiental, toda la producción de conocimiento y epistemología dominante en torno a esta área, se ha dado bajo estos términos.

Una vez abordadas tanto la importancia de evocar a la metodología del análisis crítico del *discurso* como las características (euro-antropocéntricas, patriarcales y poscoloniales) que determinan el carácter *hegemónico* del discurso, resta analizar el tercer término que conforma el concepto que es: *ambiente*. Para ello, Boff (2000) en concordancia con propuestas teóricas de diversos autores latinoamericanos, advierte que el concepto de *ambiente* tiene una visión determinada (nuevamente de carácter euro-antropocéntrico) de entender la relación de la humanidad con lo que le rodea y subordina a su servicio. Este concepto, ha desplazado del discurso dominante a otras visiones como la de la Ecología y aún más a las visiones que se enfocan en la praxis holística y espiritual de la Naturaleza. Aunado a ello, es importante volver a destacar lo que las autoras de los ecofeminismos ya advertían sobre el carácter patriarcal del concepto de *ambiente* vs la *naturaleza* pues es así como se puede entender que, “la lógica dominante respecto al cuidado de la Casa Común, seguirá siendo de carácter reformista y seguirá reconfigurando las mismas estructuras dominante, negando así toda posibilidad de construir otros terrenos sobre los que se aborde la crisis climática que estamos viviendo.” (Santana, 2011, p.43).

Es así, como podemos entender que el *discurso hegemónico ambiental*, es una forma de producción de la realidad que, al estar condicionada por diversas características (euro-antropocéntricas, poscoloniales y patriarcales) que le dotan de hegemonía y que corresponden únicamente a una sola visión de la relación que existe entre la humanidad y lo que le rodea y pone a su servicio (ambiente). Este discurso ha sido creado y desarrollado por actores determinados dentro del sistema internacional, que han buscado el beneficio propio sin tomar en cuenta los estragos de las contraposiciones que han surgido frente a este discurso dominante, como se estudiará a continuación.

2. Hegemonía, Naciones Unidas y Pueblos Originarios: Del discurso a la materialización e implementación asimétricas de las Agendas sobre Desarrollo Sostenible

Ahora bien, una vez que se han descrito las principales raíces ontológicas que dotan de carácter hegemónico al discurso ambiental que predomina dentro de la comunidad internacional, es importante entender los orígenes y desarrollo de este discurso, a través de la utilización del concepto de desarrollo sostenible, así como las formas en la que este comienza a materializarse en agendas y políticas impulsadas por países del Norte Global a través de organismos de Naciones Unidas.

Desde 1988, el Grupo Intergubernamental de Expertos Sobre Cambio Climático (IPCC) definió, entre varios términos, el concepto de *desarrollo sostenible*. Dicho grupo, estaba conformado por expertos en cambio climático y medio ambiente, sin embargo, “[...] el perfil de quienes conformaban el IPCC eran en su mayoría hombres, reconocidos por su trabajo meramente científico y académico y que además, provenían únicamente de países pertenecientes al Norte Global.” (Scholte, 2011, p.32). Es precisamente a este grupo de expertos a quienes se les atribuye la producción de conocimiento que los organismos de Naciones Unidas adoptarían desde la Cumbre de la Tierra, que se llevó a cabo en Río de Janeiro en 1992, para crear una agenda global en materia de cuidado al medio ambiente.

Ahora bien, ¿qué es el Desarrollo Sostenible? Lo que el IPCC, y por ende, lo que los organismos de Naciones Unidas han definido como *desarrollo sostenible* tanto en ese entonces como ahora, se puede resumir en la siguiente frase: “Es la satisfacción de las necesidades de la generación presente, sin comprometer las del futuro.” (PNUD, 2020). Sin embargo, Velázquez (2014), desde el previamente mencionado Análisis Crítico del Discurso, cuestiona esta definición pues: “La palabra *satisfacción* connota una relación con el consumo; *necesidades* se relaciona con modos de producción industrializados y sistemas capitalistas de oferta/demanda y *generación presente* muestra una visión antropocéntrica, que pone al humano como centro y con el poder de explotar los recursos naturales y ponerlos a su servicio.” (p. 9).

Luego entonces, el discurso hegemónico ambiental ha servido como herramienta para que países del Norte Global, a través de organismos de Naciones Unidas, implanten una visión, antro-po-eurocentrica, patriarcal y poscolonial usando el concepto de desarrollo sostenible como un medio para el control hegemónico de los países industrializados sobre territorios del Sur Global y así, poder seguir perpetuando su ritmo de vida y consumo. Como Hardt y Negri (2000) mencionan, los países del Norte Global utilizan este discurso para, : “Sustentar sus modos capitalistas que dependen del mundo no-capitalista para obtener sus recursos y acumular riqueza.” (p.56). Y en este sentido, a estos países del Norte Global no les sería posible esta explotación de recursos sin un discurso previo que produzca y configure esta realidad. En este caso, el discurso hegemónico ambiental se ha materializado en políticas de organismos de Naciones Unidas, que promueven el status quo del sistema internacional y legitiman las relaciones de poder dentro de territorios del Sur Global en nombre del desarrollo sostenible.

Para entender mejor la materialización de este discurso hegemónico ambiental dentro de la creación de agendas y políticas de *desarrollo sostenible*, y con fines práctico-metodológicos del presente texto, se considera pertinente seleccionar algunas de las tantas políticas que conforman las agendas internacionales sobre desarrollo sostenible. En este caso, se remitirá únicamente a las políticas sobre Energías Renovables y no Contaminantes plasmadas dentro del Objetivo #7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, posteriormente, dentro del Objetivo #7 de Objetivos de Desarrollo Sostenible. Así mismo, con el fin de evidenciar algunas de las dinámicas de implementación asimétrica dentro de territorios originarios en América Latina, se expondrán los siguientes casos a modo de ejemplificar dichas dinámicas: México y los territorios del Pueblo Nahuatl; Honduras y los territorios del Pueblo Lenca; y finalmente Brasil y los territorios de Pueblo Juruna.

En el año 2000 en la Ciudad de Nueva York, se celebró la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. En dicho evento, los líderes de 189 naciones, incluidas México, Honduras y Brasil, se comprometieron con el contenido de la Declaración del Milenio en cuyo Objetivo #7, establecían un compromiso por “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, en cuyo indicador 27. se exhortaba a representar el uso eficiente de energía, con base a los acuerdos dialogados en Cumbres anteriores respecto al desarrollo sostenible. (Asamblea General, 2001).

Sin embargo, ninguno de estos tres países latinoamericanos, había sido participante activo dentro de las mesas de trabajo y/o negociaciones y únicamente habían figurado en su carácter de signatarios tanto en esta Cumbre, como en la Cumbre de la Tierra de 1992 donde se empezaron a gestionar las políticas en materia de desarrollo sostenible, y en este caso particular, sobre energías renovables. Para los casos particulares de México y Brasil, este acuerdo representó un reto ya que su sistema energético doméstico se basaba mayormente en el uso de hidrocarburos. Es a partir de estos acontecimientos, que los países

latinoamericanos, motivados a fortalecer alianzas internacionales y seguir siendo partes beneficiadas de programas de cooperación para el desarrollo a través de la OCDE y el BMI, que también son impulsados por las mismas potencias que promovieron la Declaración del Milenio ante Naciones Unidas, comienzan a concretar proyectos en conjunto con el sector privado sobre infraestructura para las energías renovables. (Bringel & Carou, 2010)

Otro antecedente importante de mencionar, es cuando para el año 2015, Naciones Unidas promueve una revisión y evaluación de la efectividad de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que termina en la renovada Agenda 2030. En este sentido, se fijaron nuevas metas y políticas más específicas y de 8 Objetivos, pasaron a ser 17 Objetivos dentro de los cuáles, se puede encontrar el Objetivo #7 en el que los países signatarios renovaban su compromiso, esta vez de forma más detallada, para conseguir “Energía Asequible y no Contaminante.” (PNUD, 2020). Para el año 2015, la producción de conocimiento y la elaboración de políticas sobre energías renovables se había expandido desde el año 2000. No obstante, aunque los países latinoamericanos seguían en proceso de inversión en proyectos tales como centrales hidroeléctricas que permitirían que el capital extranjero siguiera ingresando y circulando en las naciones, ya habían comenzado a surgir las primeras resistencias sociales ante tales agendas, como se expondrá a continuación.

En el caso específico de México, la implementación de estas Agendas sobre Desarrollo Sostenible comienzan a tomar fuerza desde 1994, cuando el país comienza a consolidar políticas de reforma interna impuestas por el FMI para que se abriera al mercado neoliberal. Con esta inserción de México al mercado internacional, comienza a recibir fuertes inversiones extranjeras para proyectos de desarrollo. Sin embargo, ese mismo año con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, se comienza a evidenciar que la implementación de las Agendas y Políticas internacionales se estaban dialogando, negociando y definiendo únicamente entre representantes de la comunidad internacional, del sector privado como las empresas transnacionales y las élites de los gobiernos locales. En ningún momento, estas reformas internas buscaron de la participación activa de la sociedad civil, mucho menos, de los sectores menos privilegiados. El levantamiento indígena de 1994, evidenció, entre otras cosas, que aunque las negociaciones de estas políticas y agendas se dieran *de arriba abajo* al final era en los territorios de los *de abajo* donde se materializaba todo proyecto de desarrollo. (Connell, 2012).

Un caso emblemático es el de la Hidroeléctrica Puebla 1, proyecto concesionado a la constructora Deselec-1-Comexhidro, para abastecer de energía a la empresa transnacional Walmart que, al igual que muchas otras transnacionales, al ser de las principales emisoras de gases de efecto invernadero debido al uso de energías basadas en hidrocarburos, se veía obligada por las Agendas Internacionales sobre Desarrollo Sostenible a transitar a energías renovables. Los permisos para el proyecto de la Hidroeléctrica Puebla-1 comenzaron a gestionarse desde 2009. Dicho proyecto, estaría ubicado en territorios de los pueblos nahuas

de San Mateo Tlacotepec y San Felipe Tepatlán, a quienes jamás se les consultó ni informó del proyecto. Cabe destacar, que este proyecto hidroeléctrico tenía intención de beneficiar únicamente a la transnacional Walmart y al Gobierno Federal, mientras que dispondría del río que abastecía de vida a los pueblos nahuas de la Sierra Norte de Puebla, quienes estarían condenados a ser desplazados de sus territorios y a perder la relación ancestral que tenían con el Río Ajajalpan. (Pie de Página, 2019).

En el caso de Honduras, los procesos de implementación de estas agendas sobre desarrollo sostenible se dieron de forma muy similar al caso mexicano. Lo que es importante destacar, es que Honduras para el año 2000, seguía padeciendo de los estragos de los gobiernos dictatoriales que habían gobernado durante el siglo XX. Además, que la población indígena dentro de este país representa de acuerdo al Censo Oficial de 2002 el 44.75%, por lo que los procesos de implementación excluyeron a una mayor cantidad de la población. (IWGIA, 2016).

En este sentido, un caso emblemático fue el de la instalación del proyecto hidroeléctrico de Agua Zarca, en territorios del pueblo Lenca en el que pasaba el caudal del Río Gualcarque. Dicho proyecto, comenzó a proponerse desde que el Gobierno Federal de Honduras, en conjunto con el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Banco de Desarrollo Holandés, comenzaron con acuerdos que impulsarían el desarrollo de proyectos de infraestructura para el tránsito a energías renovables de diversas empresas, tanto nacionales como transnacionales, que se encontraban dentro de territorio. Ante este hecho, el Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPIN) comenzó con diversas movilizaciones, pues este proyecto ponía en riesgo su acceso al agua, la relación ancestral que sostenían con el *Padre Río* así como el daño a las tierras y campos de cultivo que se verían afectados con daños irreversibles. Además es importante señalar que el pueblo Lenca es uno de los que mayor índice de pobreza tiene a nivel nacional, por lo que un proyecto de este tipo no solamente beneficiaría a las élites, sino que dejaría al pueblo Lenca en condiciones de mayor vulnerabilidad. (Amnistía Internacional, 2018).

El último caso para ejemplificar en el presente texto es el de Brasil. Este país latinoamericano, no sólo tiene una de las economías más fuertes de la región y sino que dentro de sus delimitaciones geográficas, con uno de los pulmones más grandes de la tierra: La Amazonía. Es por ello, que este país ha tenido a lo largo de la historia fuertes enfrentamientos por la posesión de estas tierras que cuentan con una gran diversidad de recursos naturales (o como los movimientos ecologistas decoloniales denominan “bienes comunes.”). (Mellor, 1997). Sin embargo, la presión por parte de la comunidad internacional hacia Brasil ha sido mayor por el hecho de contar con esta zona valiosa para todo el mundo, por lo que también ha sido mayor la exigencia de que adopte las agendas sobre desarrollo sostenible dentro de sus territorios. El problema, es que la diversidad de pueblos originarios que habitan y resguardan la Amazonia, han sido sujetos de una gran

exclusión dentro de las políticas no sólo domésticas, sino que ante la comunidad internacional.

Un caso emblemático que denota la asimetría en la implementación de las agendas de desarrollo sostenible se da dentro de territorios del pueblo Juruna, quienes se enfrentaron con la imposición del proyecto de la central hidroeléctrica de Belo Monte que estuvo en construcción desde el año 2011 en el Río Xingú. Aproximadamente 40,000 personas de algunos pueblos originarios, entre estos el Juruna, fueron desplazadas debido a este proyecto. Ante esto, emergieron resistencias y movilizaciones indígenas como el Movimiento Xingú Vivo para Siempre, quienes se oponían a los daños irreversibles que este proyecto causaría sobre sus tierras y que, además de afectar la relación ancestral que sostenían con el Río Xingú, les despojaba de sus territorios y les forzaba a migrar en condiciones de vulnerabilidad. (Araujo & Lima, 2018).

Como se pudieron analizar en los tres casos anteriores, la materialización del discurso hegemónico ambiental a través de la elaboración de Agendas sobre Desarrollo Sostenible a través de organismos de Naciones Unidas, ha derivado en la implementación asimétrica de dichas agendas en territorios originarios de países latinoamericanos. Lo que los anteriores casos demuestran, es que en primer lugar, los Estados latinoamericanos no han tenido un papel activo dentro de la elaboración y discusión de las agendas sobre Desarrollo Sostenible, sino que únicamente han figurado como signatarios debido a las diversas presiones, tanto domésticas como internacionales que estos países han tenido para vincularse con el sistema internacional. No obstante, los Estados, en conjunto con representantes de transnacionales y organismos de cooperación para el Desarrollo, se han encargado de implementar las agendas a través de proyectos específicos sobre energías renovables, dentro de territorios de pueblos originarios quienes, en primer lugar, han sido totalmente excluidos del proceso de discusión, elaboración e implementación de las agendas. Y no conforme, los pueblos originarios han sido sometidos a diversas violaciones a sus derechos, (como al derecho de consulta) y han sido sometidos a diversas formas de violencia. Los pueblos originarios nahua, lenca y juruna, han reaccionado y se han movilizado para defender sus territorios, sin embargo, en estos tres casos, es sumamente importante notar que las mujeres, han sido quienes más han sufrido los estragos de la violencia y el desplazamiento. Ante esto, las mujeres han liderado muchas de las resistencias contra la implementación asimétrica de estas agendas dentro de sus territorios, como se expondrá a continuación.

3. ¡Ni las mujeres ni la tierra son territorios de conquista!: El papel de las mujeres originarias en la defensa de la naturaleza

Hasta este momento, a lo largo del presente texto de investigación se ha expuesto la problemática que ha derivado del discurso hegemónico ambiental y su materialización en

agendas sobre desarrollo sostenible que los países del Norte Global han promovido a través de Naciones Unidas. Como se estudió anteriormente, la implementación asimétrica de estas agendas ha provocado que proyectos sobre energías renovables dentro de territorios de pueblos originarios en distintos países de América Latina, han tenido como respuesta movilizaciones y resistencias sociales contra estos proyectos que les han violentado en múltiples formas.

Sin embargo, la inconformidad social no sólo se da por los efectos violentos que la materialización del discurso hegemónico ambiental trae sobre sus territorios, sino que además, lo que las resistencias indígenas han demandado, es que la visión que se tiene sobre desarrollo sostenible desde organismos de Naciones Unidas, se contraponen con sus propias cosmovisiones, modos y formas de relacionarse con su entorno. Ante esto, las mujeres originarias han tenido un papel fundamental dentro de la resistencia social, pues no solamente se han visto mayormente afectadas por los estragos de estos proyectos de energías renovables, sino que ellas han defendido ancestralmente las cosmovisiones que no conciben a la naturaleza como un “medio que debe servirles”, sino que ellas y sus pueblos, en vez de ponerse en el centro de la vida, se consideran parte de un todo que conforma la Naturaleza y por ello, la defienden.

En este sentido, Berta Cáceres, defensora lenca del Río Gualcarque en Honduras, quien fue asesinada en 2016 tras una larga lucha contra el proyecto hidroeléctrico Agua Zarca, describía su relación con la naturaleza y el río como:

En nuestras cosmovisiones somos seres surgidos de la tierra, el agua y el maíz. De los ríos somos custodios ancestrales el pueblo lenca. Resguardados por los espíritus de las niñas que nos enseñan que dar la vida de múltiples formas por la defensa de los ríos es dar la vida por el bien de la humanidad y de este planeta. La Madre Naturaleza y el Padre Río nos dan vida, por ello como sus hijos, nos críamos para protegerles, quererles y defenderles ante todo aquello que les ponga en riesgo. (Amnistía Internacional, 2018).

Este testimonio que la defensora lenca expuso ante una rueda de prensa del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras poco antes de ser asesinada, es sólo un caso que ejemplifica lo que Santana (2011) afirma: “Existe una contraposición entre el concepto de sostenibilidad de Naciones Unidas, que sigue sosteniendo una cosmovisión utilitaria y antropocentrista y la de las mujeres lenkas en Honduras, quienes sostienen una relación holística con la naturaleza.” (p. 45).

De acuerdo con Ávila (2019), las mujeres originarias históricamente han sido a quienes, dentro de sus propios territorios, se les ha conferido el papel de guardiana de los ríos, las familias y la tierra. El vínculo que las mujeres originarias tienen con la Naturaleza,

es diferente que el de otros miembros que conformen los pueblos originarios. El primer factor de esto, es que son ellas quienes permanecen mayor tiempo dentro de los territorios. Es común, que los hombres sean quienes migren o tengan que salir del territorio en búsqueda de trabajo y otras oportunidades. En estos casos, las mujeres originarias son quienes se quedan a resguardar a los hijos, cultivar y resguardar de las cosechas y hacer labores domésticas. Para todo esto, ellas se vinculan muy de cerca con, lo que muchos pueblos originarios tales como el Nahuatl, Lenca y Juruna reconocen como el *Padre Río*.

Y no solo las mujeres tienen formas muy determinadas de relacionarse y vincularse holísticamente con la Naturaleza y sus territorios, sino que, cuando proyectos de energías renovables como el es caso de las hidroeléctricas entran sin previo aviso a sus territorios, ellas son las últimas en ser tomadas en cuenta, pero al mismo tiempo, son las primeras en recibir los estragos de los proyectos. Tal como lo expone Romero (2017):

Desde los ecofeminismos y feminismos comunitarios nos damos cuenta que, son las mujeres quienes empiezan a sufrir las consecuencias del daño a la tierra. Sin el Río, no solamente se desvinculan con un ser vivo que consideran su guardián, sino que se les limita el acceso al agua. Cuando las tierras de cultivo dejan de recibir agua y cuando las cosechas se ven afectadas, las mujeres, quienes son responsables de la alimentación de sus familias, son quienes sufren de primera mano las consecuencias del hambre. [...] Además, estos proyectos de muerte han provocado el desplazamiento forzado de miles de familias. Y estos trayectos, son las mujeres quienes más sufren de los peligros de encontrar nuevos territorios para vivir. (p.7).

Ante esta realidad, las mujeres originarias se han politizado, teniendo que enfrentar una doble y hasta triple discriminación, ya que no sólo son excluidas en la toma de decisiones dentro de la comunidad internacional y los Estados, sino que dentro de sus propios pueblos. A pesar de ello, la lucha de las mujeres nahuatl en México, Lenca en Honduras y Jurunas en Brasil, han sentado referentes importantes dentro del liderazgo de las mujeres indígenas ante las movilizaciones y resistencias sociales que se oponen a proyectos de energías renovables. Sin embargo, la respuesta que tanto los propios Estados como la propia comunidad internacional han tenido hacia con ellas, es de señalarles como “opositoras al desarrollo”. Este discurso ha sido sumamente peligroso, pues ha derivado en la criminalización persecución y diversas formas de violencia hacia las Mujeres Originarias Defensoras de sus Territorios, Ríos y de la Naturaleza en general.

De acuerdo con datos de Amnistía Internacional (2019), durante el año 2019, se registraron 7 asesinatos violentos a mujeres originarias defensoras de la naturaleza en toda Latinoamérica. Esta cifra, a pesar de ser difusa, superó los 4 asesinatos registrados durante 2018. No obstante, las formas en las que las mujeres originarias defensoras de la naturaleza reciben violencia son múltiples, y la mayor parte de estas violencias no son denunciadas,

debido al estado de indefensión en el que se encuentran frente a la falta de marcos normativos domésticos e internacionales que les dejan sin protección jurídica y en total impunidad.

Conclusiones

¡No hay Justicia Ambiental sin Justicia Social! Bajo esa consigna, diversos actores de la sociedad civil organizada han reclamado que, tanto las políticas domésticas como las políticas internacionales en materia de cuidado de la *Casa Común*, sigan promoviendo el cuidado de la naturaleza y el medio ambiente, pero sin que ello implique el abuso y la violación a los derechos humanos y de los pueblos. El cambio climático y el cuidado a la *Madre Tierra* son temas urgentes dentro de las agendas internacionales, sin embargo, mientras la configuración del poder vigente siga promoviendo que los intereses económicos de las potencias dominen sobre los intereses sociales del resto de los países y territorios, difícilmente se verá voluntad política para solucionar los estragos y al contrario, se seguirá promoviendo la desigualdad, exclusión y violencia hacia determinados sujetos como lo son las Mujeres Originarias Defensoras de la Naturaleza.

A lo largo del presente texto de investigación, se demostró que el Discurso Hegemónico Ambiental que organismos de Naciones Unidas promueven mediante el concepto de desarrollo sostenible y que materializan en agendas y proyectos, tales como los de energías renovables, dentro de territorios de pueblos originarios en América Latina, ha afectado a las Mujeres Originarias Defensoras de la Naturaleza.

En primer lugar, como se expuso en la primera sección del texto, existe un discurso hegemónico ambiental, cuyas características ontológicas han posibilitado la construcción de una estructura de dominación ambiental en términos euro-antropocéntricos, poscoloniales y patriarcales, que ha servido para que los países del Norte Global sigan perpetuando sus modos de consumo capitalista y ritmos de producción, sin que tengan que hacerse responsables completamente de las consecuencias que estos sistemas políticos, económicos y hasta filosóficos han traído consigo en materia de cambio climático.

En segundo lugar, se evidenció que ese discurso hegemónico ambiental ha sido promovido a través del concepto de Desarrollo Sostenible formulado desde organismos de Naciones Unidas y que se ha materializado en agendas y políticas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio que posteriormente transitan a ser los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estas agendas, se han implementado de forma asimétrica en territorios de pueblos originarios de países latinoamericanos, y se han consolidado en proyectos que van de acuerdo con los Objetivos para lograr el tránsito a Energías Asequibles y No Contaminantes, tales como las hidroeléctricas. Ahora bien, aunque el presente texto de investigación no critica en si mismos a estos Objetivos, si señala que hace falta dentro de

la gobernanza global procesos de mayor democratización y apertura hacia sujetos como los pueblos originarios, pues de otro modo, se seguirá reproduciendo una lógica impositiva de dominación y control no sólo epistémico, sino que en cuanto a la elaboración de agendas sobre Cambio Climático.

En tercer lugar, se expusieron las afectaciones que las mujeres originarias, en particular aquellas que se politizan y se convierten en líderes de movilizaciones sociales por la defensa de sus ríos y territorios, han tenido debido a la materialización de este discurso hegemónico ambiental sobre Naciones Unidas. En este sentido las mujeres nahuas, lencas, jurunas y tantas más de diversos pueblos originarios en América Latina, son quienes reciben los efectos negativos de los proyectos de energías sostenibles de primera mano. La intoxicación de los ríos, la pérdida de cultivos, el hambre, la escasez, el daño a la tierra y el desplazamiento forzado, son algunos de los principales efectos que las mujeres, quienes dentro de sus pueblos han tenido la labor histórica de ser guardianas del río y de sus familias, han tenido que enfrentar. No conforme, cuando se politizan e impulsan los diversos movimientos sociales que reclamen el respeto a sus derechos como mujeres y a sus pueblos, son criminalizadas, perseguidas, hostigadas y hasta asesinadas por ser consideradas ante sus propios Estados y ante la propia comunidad internacional como “opositoras al desarrollo”. Un desarrollo, que por más sostenible que el discurso hegemónico ambiental promueva, no les da beneficios de ningún tipo y se contrapone contra sus propias cosmovisiones que se alejan del fin utilitario y que las relacionan de forma holística con todos los bienes comunes que las rodean.

Es por ello, que es imperante que se siga atendiendo con urgencia la agenda ambiental dentro de las relaciones internacionales, pero esto se debe comenzar a fortalecer desde la interseccionalidad. Promover la ecología de saberes, el diálogo intercultural, la democratización los mecanismos de participación en la discusión y elaboración de agendas en materia de ambiente y cambio climático, entre otras acciones es fundamental. Sobre todo, es imperante fortalecer los marcos normativos tanto domésticos como internacionales que brinden protección jurídica a todas las personas defensoras de la naturaleza, pues es inaceptable que cada vez más vidas sean arrebatadas violentamente debido al estado de indefensión en el que se encuentran muchas de ellas. Berta vive, las mujeres nahuas resisten y las mujeres jurunas nos inspiran a seguir defendiendo y proponiendo otras alternativas que nos lleven a relacionarnos de formas más responsables, amorosas y justas con toda aquella vida que nos rodea.

Referencias

Asamblea General (2001, 6 de septiembre). *Guía general para la aplicación de la*

Declaración del Milenio. https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes%20y%20gu%C3%ADas/Guxa_General_Aplicacion_Declaracion_Milenio_2001.pdf

Amnistía Internacional (2018, 2 de marzo). *Berta Cáceres: “Me lo dijo el río”.*

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/berta-caceres-me-lo-dijo-el-rio/>

Araujo, C. & Lima, R. (2018, 17 de agosto). Resistencia popular a la hidroeléctrica Belo Monte: Sujetos colectivos y reivindicaciones socioambientales al estado brasileño.

Nueva Antropología, 31(88), 22-43.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-06362018000100095&lng=es&nrm=i&tlng=es

Ávila, A. (2019, 5 de mayo). Mujeres Originarias y Marchantes por el Buen Vivir.

Revista Nuevos Mundos 2(8), 9-21.
<https://journals.openedition.org/nuevomundo/76814>

Ayala, A. (2019, 14 de septiembre). Los hijos del agua. *Pie de Página*.

<https://piedepagina.mx/los-hijos-del-agua/>

Boff, L. (2000). *La dignidad de la Tierra: Ecología, Mundialización, Espiritualidad*.

Madrid:Trotta

Bringel & Carou. (2010, 13 de octubre). Articulaciones del Sur Global: afinidad cultural,

internacionalismo solidario e Iberoamérica en la globalización contrahegemónica. *Revista Geopolítica(s)*, 1(1), 41-63. <file:///Users/lizdi/Downloads/14272-Texto%20del%20art%C3%ADculo-14350-1-10-20110601.PDF>

Connell, R. (2012, 7 de noviembre). The Global South. *American Sociological*

Association, 11(1), 12-27. <https://www.jstor.org/stable/41960738?seq=1>

Escobar, A. (1995, 8 de diciembre). El desarrollo sostenible: diálogo de recursos. *Ecología*

Política, 9(1), 7-25. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4289770>

Foucault, M. (1971). *El orden del discurso*. Paris: Gallimard.

Guerra, M. (2005, 19 de febrero). Mujeres, desarrollo y medio ambiente: Hacia una teoría ecofeminista de la justicia. *Revista de Filosofía Moral y Política*, 32(9), 33-54. <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/443>

Hardt, M & Negri, A. (2000). *Imperio*. Roma: Paidós.

IWGIA. (2016, 4 de junio). *Pueblos indígenas de Honduras*.

<https://www.iwgia.org/es/honduras.html>

Mellor, M. (1997). *Feminismo y Ecología*. Nueva York: New York University.

Shiva, V. (2014). *Ecofeminismo*. Londres: Zed Books.

PNUD. (2020, 2 de octubre). Desarrollo sostenible. *PNUD*.

<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development.html>

Rabasa, J. (1993). *Inventing America: Spanish Historiography and the Formation of Eurocentrism*. University of Oklahoma Press

Romero, J. (2017, 9 de marzo). Breve Repaso Histórico del Ecofeminismo. *En Endémico*.

<https://www.endemico.org/ecosofia/breve-repaso-historico-del-ecofeminismo/>

Santana, N. (2011, 18 de abril). El Ecofeminismo Latinoamericano: Las Mujeres y la

Naturaleza como Símbolos. *En Cifra Nueva*, 2(1), 38-46. <https://observatorio.aguayvida.org.mx/media/el-ecofeminismo-latinoamericano.pdf>

Scholte, J. (2011). Civil society and accountability in the global governance

of climate change. *En Scholte, Building Global Democracy?* Cambridge University Press.

Van Dijk, T. (1999). *El análisis crítico del discurso*. Barcelona: Anthropos.

Velázquez, M. (2014, 15 de mayo). El discurso hegemónico ambiental a través de organismos de cooperación y su influencia en las relaciones internacionales. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), 191-202. <http://www.scielo.org.co/pdf/recig/v12n13/v12n13a07.pdf>

Populismos en la Unión Europea. Entre la regeneración y la amenaza.

José Antonio Covarrubias Casillas¹

Temática: El futuro de Europa: avances y retrocesos en el proceso de integración

Resumen

El presente trabajo de investigación muestra las condiciones que han provocado el aumento de las manifestaciones populistas en la Unión Europea (UE). Se realiza una descripción de las condiciones generales que han influido en la propagación de estas manifestaciones en los Estados miembros de la UE, la investigación se ha llevado a cabo mediante el uso de evidencia documental. Las teorías propuestas por Cas Mudde y Margaret Canovan ofrecen una visión del populismo como una manifestación democrática y legítima, mientras que otros autores como Katherine Priester y Nadia Urbinati señalan las amenazas que puede significar el populismo para los regímenes occidentales. Para la realización de este artículo se tomó lo más relevante de ambas visiones para ofrecer un panorama amplio del fenómeno estudiado. Así mismo se utilizan los conceptos teóricos de Jan Warner Müller para identificar los populismos en la UE.

En el final del presente trabajo se intenta hacer una cautelosa prospección de los escenarios posibles para la UE, el papel que tendrían las manifestaciones populistas en éstos, la influencia del *Zeitgeist*² y los retos que representaría para las democracias funcionales superar las demandas que plantean los populistas en su discurso.

Introducción

La continuidad, rezago o fin del proyecto de la Unión Europea son preguntas frecuentes entre los estudiosos de Europa. El auge de los populismos en los Estados miembros de la UE se vuelve en ocasiones prospecciones de desintegración supranacional y un retroceso para la región en materia política y social. Sin embargo, la raíz de los populismos es en ocasiones obviada en los análisis apresurados. Si bien es cierto que el discurso de los populistas es de polarización y en ocasiones racista, xenófobo y machista este depende del contexto socio político del país en el que se analice el fenómeno. En la literatura existente sobre populismo se converge en que se

¹ Estudiante del último semestre de la licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad de Guadalajara. Asistente de investigación en Centro de Estudios Europeos, Universidad de Guadalajara. Colaborador de la Cátedra Jean Monnet de la Universidad de Guadalajara. Ex Asistente de investigación CONACyT SIN III. Editor técnico en Revista científica InterNaciones Universidad de Guadalajara. Número ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8881-9146> Correo electrónico: antonio.covarrubias@alumno.udg.mx

² Fue originalmente una expresión de la literatura alemana que significa "el espíritu (Geist) de un tiempo (Zeit)". Se refiere al clima intelectual y cultural de una era. <https://es.wikipedia.org/wiki/Zeitgeist>

trata de una manifestación anti-Elitista, una característica que comparten estas manifestaciones desde Europa hasta América Latina. Es importante señalar una característica común de los fenómenos populista. Como señala (Müller, 2016) el populismo como fenómeno mundial no solo es anti-Elites, sino también «anti pluralista» (p. 26), el señalamiento que hace el autor es de gran importancia para el estudio aquí presente. Para la realización del presente trabajo se tomaron los conceptos planteados por Jan Werner Müller para identificar los fenómenos populistas europeos. Estos conceptos con base en la descripción que el autor en los diez puntos finales de su obra *Was ist Populismus?*. (pp. 129-135). Así mismo, se citarán los trabajos de distintos autores para contrastar distintos puntos de vista y concepciones del fenómeno estudiado. Se tratará al Populismo en Europa como un elemento que surge de la democracia representativa y por consiguiente está investido de legitimidad.

Democracia y populismo.

El estudio de la historia muestra que, el populismo no es un fenómeno nuevo. En el siglo XIX surgieron los movimientos populistas con la ola de democratización (Urbinati, 2018, p. 112). La autora señala que el término comenzó a utilizarse en Rusia (*narodničestvo*) y posteriormente en Estados Unidos (*The people's Party*). Según Urbinati, «describían, respectivamente, una visión intelectual y un movimiento étnico-político que idealizaba respectivamente, una sociedad agraria de villas comunitarias y productores individuales en contra de la industrialización y el capitalismo corporativo» (2018, p. 114).

Los movimientos democráticos del siglo XIX se desarrollaron en «dos direcciones distintas: por un lado, la democracia de consejo y la democracia de aclamación» (Priester, 2012, p. 55). Mediante una descripción de las condiciones del siglo XIX, la autora señala que; con la ampliación del derecho al voto, se incorporaron al sistema electoral las masas, defendiéndolas como «[...]impredicibles, manipulables dirigibles e incapaces de hacer juicios racionales» (p. 55). Con la apertura de la democracia a las masas, se incluyeron un gran número de electores menos racionales, impulsados por el factor emocional, esto a su vez se relaciona con el auge de los movimientos extremistas y populistas en Europa y su ascenso al poder político en la primera mitad del siglo XX.

Es central para la comprensión del fenómeno populista de nuestros tiempos mencionar que, algunos autores sostienen, que el populismo siempre viene junto con la democracia representativa (Urbinati, 2019; Müller, 2016; Jörke y Selk, 2017).

Canovan (1999) y Jörk Selk (2017) van más allá de esta afirmación y sostienen que, solo en democracia puede haber populismo.

Nuestros sistemas democráticos se legitiman sobre el concepto de «soberanía popular», por tanto, se concluye que el poder puede ejercerse solo por el pueblo (Priester, 2012, p. 54). Esta afirmación es importante porque confirma la legitimidad del populismo en democracia. Desde la opinión de Canovan (1999), el populismo puede ser entendido como:

«una apelación a la gente, en contra de la estructura establecida de poder y las ideas dominantes y los valores de la sociedad, no debería ser rechazado como una forma patológica de políticas de nulo interés para los teóricos políticos, porque sus pretensiones democráticas plantean cuestiones importantes» (p. 2).

El término soberanía es utilizado con frecuencia por los autores que sostienen que el populismo y los populistas son en esencia fenómenos democráticos, con relación en lo anterior, Prud'Homme (2001) sostiene: «El populismo y la democracia se alimentan de los mismos ingredientes. La noción de soberanía popular supone que para legitimarse los gobernantes tienen que hacer llamados periódicos al pueblo y que el mismo pueblo tiene derecho a participar y hacer oír su voz» (p. 52).

Sobre la visión de los populistas en democracia desde una perspectiva elitista, Priester sostiene que son partidarios de la teoría radical de la democracia. Esta visión de la democracia se basa en «el desmantelamiento de la columna del derecho liberal y del Estado constitucional, a favor de una democracia directa, mediante la consulta sin filtros por ningún órgano intermediario» (Priester, 2012, p. 56). No obstante, la autora no refuta la legitimidad de las que son investidos los populistas cuando son votados por «el pueblo».

Es importante señalar que, el neoliberalismo y la democracia liberal representativa juegan un papel preponderante en las bases de los movimientos populistas. Como se señaló anteriormente. Dado que la democracia solo puede legitimarse mediante la soberanía voto popular, puede identificarse al voto ciudadano como una suerte de protesta legítima.

Para la identificación de los partidos populistas, Katerine Priester propone la siguiente lista en donde expone las ideas maniqueas comunes presentes en estas manifestaciones políticas:

« a las características recurrentes de los populistas pertenecen la polarización entre:

- 1) Autodeterminación vs. Determinación por el exterior/tutela
- 2) Sentido común/saberes cotidianos vs. Experticia y conocimiento intelectual
- 3) Concreción vs. Abstracción
- 4) Verdad vs. Hipocresía, verdad vs. Falsedad
- 5) Responsabilidad personal vs. Anonimidad en agregados
- 6) Formas de vida tradicionales vs. Extranjerización
- 7) Crecimiento orgánico vs. Hacer tecnocrático
- 8) Sociedad local manejable vs. Sociedad atomizada y gigantismo
- 9) Identidad regional/nacional vs. Cosmopolitismo de «un mundo»
- 10) Particularismo vs. Universalismo»

(Priester, 2017, p. 68-69)

Existe el debate sobre la forma de identificar al populismo en la política. Algunos autores lo definen como un síndrome, un estilo de hacer política, un movimiento o incluso una ideología suave. Sobre este último tratamiento, Mudde lo define como «una ideología que considera a la sociedad separada en dos grupos homogéneos y antagónicos, «la gente pura» en contra de la «la elite corrupta», y el cual argumenta que las políticas deberían ser la expresión de voluntad general (voluntad general) de la gente» (Mudde, 2004, p. 543). Mudde, al igual que Müller (2016) considera al populismo anti-élite y anti pluralista. Mudde considera que el populismo tiene una visión de la sociedad como un «conjunto heterogéneo de grupos e individuos con algunas visiones y deseos fundamentalmente diferentes» (2004, p. 544). Menciona también, que no es una ideología con gran refinamiento como lo es el socialismo o el liberalismo, es más bien una «ideología delgada centrada». Nuestro autor menciona que, un rasgo característico del populismo es la identificación maniquea de la política, identifica solamente «amigos y enemigos» y se trata de una ideología basada en el moralismo y no el pragmatismo.

Sobre la legitimidad de las demandas de los populistas Mudde señala que «probablemente los argumentos de los populistas son reales y que podrían explicar por qué son tan exitosos» (2004, p. 552). En esta sintonía, Priester señala que, «los populistas hacen preguntas correctas, pero dan respuestas incorrectas» (2012, p.53). La autora sostiene que los populistas son una señal de la crisis que atraviesa la democracia partidista representativa (p. 52).

Populismos en Europa occidental

Después de la breve explicación del populismo y su relación con la democracia y origen democrático, es posible mencionar lo que se ha investigado a cerca del auge de los populismos en la Europa occidental, sus bases electorales, así como su relación con la democracia.

Los análisis de los partidos políticos populistas hechos por los autores se basan en los ámbitos nacionales, con algunas excepciones que analizan el nivel supranacional. A pesar de que es posible analizar el nivel europeo de manera independiente a las políticas nacionales, es menester recordar que, a pesar de que la ciudadanía europea elige de manera directa el Parlamento Europeo, lo hace a través del voto a partidos políticos nacionales y las decisiones vinculantes en la UE se toman mediante la negociación intergubernamental.

A pesar de que los partidos y manifestaciones populistas se ubican en ambos extremos de la política (derecha e izquierda) en la parte occidental de la Unión Europea, resulta más sencillo identificar a los de corte derechista, como se cita en Papadopoulos (2001):

«Su discurso no solo elitista, o está mezclado xenofobia y moralismo [...] su principal característica es el exceso de promesas en dos ámbitos: una oferta de democratización y una de seguridad, cada una de ellas dividida a su vez en dos dimensiones. El exceso de promesas es típico de una "cultura de oposición" y difícilmente es compatible con el ejercicio del poder que a menudo requiere pragmatismo, ya sea debido a la escasez de recursos disponibles o a los compromisos inevitables en la construcción de una coalición.» (p. 73).

Sobre el populismo y la democracia en la práctica, nuestro autor señala que, «la rigidez moralizante, notable en relación con las elites (acusadas de corrupción) y los parias (responsables de su propio destino), reduce el potencial democrático del populismo, porque le infunde un tono autoritario que confirma el estudio de los modos populistas de organización» (p.83).

Desde la disciplina de la sociología, Ioannis Papadopoulos menciona que es complicado establecer categorías de votantes al populismo, debido a que pueden ser muy diversos. Señala que es más sencillo identificar la oferta política de los partidos

populistas. No obstante, el autor menciona que se pueden determinar grandes rasgos o características de la mayoría de los votantes, estas son: «se sienten perjudicados por la modernización, tienden a exhibir disposiciones egoístas [...]. (p.89). Siguiendo el estudio sociológico del populismo, el autor señala que existe «una tendencia al debilitamiento paulatino de la cohesión social en las democracias liberales». Se menciona en el texto que lo anterior «confirma el debate entre diversos grupos sociales en torno a diferentes concepciones del bienestar colectivo; un debate que es testimonio de divisiones utilitarias estrechas, típicas de la decadencia de la solidaridad que afecta a las sociedades occidentales» como se cita en Papadopoulos (2001, p.89).

Sobre el populismo en la Europa occidental, Papadopoulos menciona que «puede estar estimulado por nuevas formas de gobierno -redes políticas, mezcla de recursos públicos y privados, integración europea, toma de decisiones en múltiples ámbitos, agencias reguladoras, etc.-, que siguen en proceso de formación, poco acopladas al sistema representativo, débilmente consolidadas y que por tanto no gozan de suficiente legitimidad» (2001, p. 96).

Además, el autor ahonda en las causas del populismo, el simplismo en el que se incurre cuando se le relaciona únicamente con las crisis como causa y las «formas» en que se presentan en la Europa occidental, cuando afirma:

«El populismo en sus formas tradicionales y nacionalistas en Europa Occidental es un rechazo al multiculturalismo nacional y también a la globalización internacional. No hay duda de que además está relacionado con las crisis de representación y con una creciente desconfianza en las elites políticas y en las fuerzas establecidas. Considerar el populismo como un mero resultado de la crisis, como ocurre a menudo, no es suficiente» (Papadopoulos, 2001, p. 97).

Sobre la visión de la democracia representativa y directa desde la óptica economicista, Papadopoulos señala que, en un sistema de «competencia» política los populistas capitalizan políticamente la «debilidad de sus adversarios» (p. 99). Sobre los partidos políticos tradicionales en Europa, el autor hace una serie de afirmaciones interesantes, entre otras, menciona que los estudios anteriores sobre el crecimiento del populismo en Europa occidental tienen que ver son la radicalización del discurso de derecha, la moderación de la izquierda y la convergencia de los partidos mayoritarios tradicionales. Según el autor, las causas anteriormente mencionadas dieron impulso a los discursos populista.

El estudio realizado por Nonna Mayer es una investigación comparativa de los partidos de extrema derecha en la Europa occidental presentes en Bélgica, Alemania, Italia, Austria y Francia. Mayer justifica su estudio en la delimitación geográfica occidental cuando señala que: «todos ellos [los partidos políticos] comparten una base histórica común, a partir de las mismas fracturas sociales y religiosas provocadas por la Reforma y Contrarreforma, por el surgimiento del Estado Nación, la industrialización y la Revolución Bolchevique» como se cita en Mayer (2001, p.111).

Sobre la identificación de los partidos políticos de extrema derecha, la autora realiza una recopilación de definiciones existentes, y concluye que es difícil guiar un estudio por una de ellas dadas las características tan variadas que los partidos han ido tomando en el transcurso de la historia. La autora comienza la exposición de su trabajo de investigación planteando en base a Cas Mudde, como se cita en Mayer (2001) «en lugar de consagrar demasiado esfuerzo a la definición del objeto de estudio *a priori*, con base en una vaga noción de continuidad histórica, creemos que sería más útil estudiar primero el objeto para tratar de definirlo después.» (p.111).

La autora analiza cinco partidos en Bélgica, Italia, Alemania, Austria y Francia con características similares en su formación y en representación política en los años posteriores a la segunda guerra mundial. En su ejercicio de comparación, la autora señala resultados de encuestas realizadas al electorado de cada país estudiado. Una de identificación de los partidos en puntuación de 1 a 10 entre los polos izquierda/derecha y otra en la que los electores identifican su voto a estos partidos entre la misma concepción dicotómica de la política. Mayer señala que, mientras el electorado general identifica a los partidos políticos FPÖ, MSI/AN, FN, VB, FNB en el espectro derechista tendiente a la extrema derecha o izquierda, los electores de estos partidos no se identifican de forma ideológicamente determinante, a excepción de los votantes del FN (Frente Nacional en Francia), que si lo hacen en mayor proporción, aunque la autora señala que también presentan «[...] una dimensión de protesta y anti partidista, y reciben asimismo el voto de electores sin partido ni referencias políticas particulares o propensos al abstencionismo» (Mayer, 2001, p. 119).

Resulta interesante la afirmación de la autora cuando señala que, la educación es un factor determinante para el voto populista de extrema derecha. Menciona que el discurso simplista de estigmatización de «los inmigrantes, la clase política corrompida es más aceptado ente los electores sin estudios o que ha recibido un estrechamiento técnico o profesional corto» (Mayer, 2001, p. 121). Sin embargo, la autora menciona

que existe la excepción en Italia, en donde el MSI/Alianza nacional recibió menos votos de electores con poca educación.

Sobre las características que les hace ser exitosas a las formaciones populistas Mayer señala que tienen en común como primer factor «líderes populares, profesionales de la comunicación, hábiles en el uso de los medios». Como segundo factor la durabilidad del movimiento, la visibilidad, sus militantes, la formación de dirigentes y la penetración en distintos medios profesionales. El tercer elemento es la legitimidad, dado que todas «están asociadas al pasado deslegitimante de la segunda guerra mundial» solo exceptuando a la formación belga (2001, p.126).

Para Mayer, las condiciones que alimentan sus demandas son variadas y dependen de las circunstancias nacionales, el éxito de estos partidos políticos depende según la autora «en gran medida de las estrategias de sus adversarios. En primer lugar, las relaciones entre ellos» (2001, p 132). Esto se relaciona a su vez con las «líneas de fractura» (p.123) entre los partidos políticos tradicionalmente mayoritarios, las cuales «pierden precisión». Sobre esta afirmación de las circunstancias partidistas en el ámbito nacional, Surel (2001) propone la hipótesis de que las «fracturas» en los partidos políticos tradicionales han abierto espacios para la proliferación de movimientos populistas en Europa. Señala la permanencia de las fracturas y diferenciaciones partidistas en la actualidad se ven ante la amenaza de «descongelarse». De vital importancia para el estudio y entendimiento del fenómeno populista en Europa occidental es el señalamiento de que hace Surel ante la presencia de factores que propician estas fracturas de los partidos, mismas que son exógenas y endógenas. Según el autor, «las fracturas por un lado y las lógicas de funcionamiento de los sistemas por otro. Estos dos conjuntos de dinámicas interactúan constantemente se nutren la una de la otra» (2001, pp. 140-141). De igual forma que Papadoupoulos (2001); Surel señala la «volatilidad» del electorado y su comportamiento como una de las causas del éxito populista.

Sobre el voto, Mayer hace una serie de afirmaciones de interés para esta investigación. Una de ellas es su comportamiento. Debido a la pérdida de la precisión partidista, el voto de las clientelas de los partidos tradicionalmente de izquierda ha sido absorbidos por los partidos populistas de derecha en occidente debido a que, según la autora, estos grupos fueron afectados por la industrialización y el desempleo y «ya no se reconocen en los partidos de izquierda, que dieron un giro socialdemócrata y abandonaron el tono radical de su discurso» (Mayer, 2001, p.122) lo anterior, según la autora, hacen de este grupo, un potencial electorado de la extrema derecha.

En la totalidad de los estudios consultados, tanto teóricos del populismo como de los casos de estudio en Europa comparten la afirmación de que el populismo es anti elitista y propone en base a la concepción dicotómica de la existencia de dos polos; «las elites corruptas» y «el pueblo». Sobre este último concepto, Paul Taggart propone un acotamiento más claro para despejar la ambigüedad que pudiera provocar, el «Heartland», término que define como «un lugar en que desde el imaginario populista reside una población virtuosa y unificada» (Taggart, 2000, p. 95).

Sobre el rechazo a los extranjeros, Mayer afirma que los casos estudiados comparten la característica de ser etnocentristas y rechazan a lo extranjero en pro de un grupo preferencial. Ente los años ochenta y noventa comienza a hacerse presente en la opinión pública «el problema» de la migración. Es cuando se comienza a capitalizar políticamente por los partidos populistas de derecha, esta es para la autora la primera demisión común. Como segunda dimensión señala el «anti-elitismo y anti-partidismo» (2001, p. 124). E resumen, la autora concluye que en general las características de estos partidos de extrema derecha son autoritarismo, etnocentrismo, simplismo y anti-elitismo.

Según el esquema de Kitschelt (1997) en cual divide a los Socialistas/capitalistas de forma horizontal y a los libertarios/autoritarios de forma vertical separa en esta ultima a los partidos verdes y populistas. Kitschelt establece cuatro categorías de las derechas radicales y el populismo contemporáneo; fascismo, chovinismo de bienestar, populismo anti-estatal, y derecha radical. Como se cita en Surel (2001, pp. 148-148). De estas categorías, Surel afirma que el Populismo contemporáneo reúne las tres últimas.

Surel afirma que, el análisis de los partidos políticos y sus dinámicas cambiantes se puede combinar con la conceptualización de los populismos contemporáneos, al combinar las dos variables según el autor; «puede considerarse que el desplazamiento del eje de la estructuración de los sistemas de partidos, ligado a las transformaciones socioeconómicas recientes, ha conducido a una relativa marginación de ciertos grupos sociales» (2001, p. 161). Sobre la cambiante dinámica socioeconómica y de circuitos de distribución y las afectaciones a los pequeños comerciantes, que no pueden luchar en su contra o adaptarse. Surel afirma que se crea en estos estratos sociales masas de votantes a favor de los populistas. Menciona que se pueden «cruzar» esta situación con la «renovación» de partidos populistas. Según el autor, esta fracción del electorado es heterogénea y la componen; la clase obrera, fracciones de la clase media, y la burguesía (p.161).

Christian Popescu hace un trabajo de investigación puntual de las causas del auge de los populismos en Escandinavia. Su análisis resulta de gran valor para el desarrollo de esta investigación, dado que propone una visión sobre el populismo *ad hoc* para comprender su auge en la parte occidental de la UE. Popescu comienza su trabajo con la afirmación de que existe una «mutación de la realidad» y que esta mutación tiene cuatro ejes:

«a) el transito de la sociedad industrial a una sociedad posindustrial, con una aceleración general de la modernización económica, social y cultural, teniendo como consecuencia la emergencia de una "sociedad de dos velocidades", donde los desposeídos y los desfavorecidos son ampliamente sacrificados; b) la severidad de la crisis económica, la recesión persistente y el desempleo masivo que provocan una profunda insatisfacción por parte de la población hacia los gobernantes; e) el advenimiento de una economía global que genera la creciente incapacidad de los gobiernos nacionales para controlar la economía en un ambiente internacional cuya imprevisión es también creciente; d) finalmente la inmigración, con la multitud de "perjuicios" que supuestamente acarrea» (Popescu, 2001, p. 170).

Sobre las instituciones, el autor menciona que se crea un malestar entre la población debido a incapacidad de manejar las crisis para continuar con la reproducción de un sistema que prometía seguridad y prosperidad (Popescu, 2001, p. 171).

En concordancia con Guy Hermet, Popescu hace una serie de afirmaciones a cerca de lo determina como «los cuatro niveles de análisis de la crisis», estos niveles son: el de los gobernados, de los gobernantes, el intermedio y el supranacional (2001, p.171). cada uno de estos niveles poseen características propias. El primer nivel (los gobernados) está compuesto según el autor por una masa heterogénea, de gente educada, de información, competencia e «interés por la política», pero también lo componen individuos menos educados, movidos tanto por el voto de castigo como por el de convicción. Se presentan también las dificultades que enfrentan los ciudadanos, tales como recesión, desempleo, déficit presupuestario, pobreza creciente y migración. Sobre la migración Popescu hace una afirmación importante, según el autor «los flujos migratorios [...] revisten en el imaginario social cuatro amenazas mayores (la criminalidad, el desempleo, el agotamiento del Estado de providencia y la subversión de la identidad nacional y cultural)» (2001, p. 171). Por lo anterior, según el autor, las sociedades pasan de la lógica de la «solidaridad» a la de la «reciprocidad». En el segundo nivel de análisis señalado por Popescu se encuentran

los gobernantes. El autor los señala como incapaces de dar solución a los problemas de las sociedades, «problemas económicos, sociales, y financieros existente, incrementada por una falta de transparencia» (p. 172). por ende, el gobierno se vuelve más técnicos «que dirige asuntos políticos mas imbricados y complejos, se encuentran confrontado a una población cada vez más fragmentada, heterogénea, volatín e imprevisible» (p. 172).

Popescu señala que, en el nivel supranacional, las crisis se presentan a medida que se transfieren competencias de las instituciones nacionales hacia las europeas. Elementos como la pérdida de confianza, «el déficit democrático de la UE» y la crítica a las decisiones unidireccionales de las elites señaladas por una porción de los ciudadanos europeos provocan eventualmente lo que denomina la «crisis de legitimidad política» y se da la «emergencia de una movilización populista» (pp.173-174)

Como se cita en Popescu, las condiciones actuales de pragmatismo político en la Unión Europea en el ámbito del gasto social y la ausencia de una «conciencia europea» de los ciudadanos europeos suponen retos para el modelo europeo. Además, persiste un sistema de partidos políticos nacionales en las votaciones supranacionales. Lo anterior provoca votos de protesta dirigidos especialmente a los partidos de extrema derecha o populistas que «son hostiles hacia la unión».

Para Popescu, «el populismo constituye una “válvula de seguridad” para la democracia, al alertar a las élites políticas sobre el importante problema social cuyo tratamiento habían desatendido, y darles una oportunidad de actuar antes de que la desconfianza se haga oír y se transforme el recelo hacía el régimen en su conjunto» (2001, p. 182).

Para Ivayla Stoeva (2018) existen tres dilemas que se identifican para dar explicación al auge del voto populista en la UE, y factores como la migración, la desigualdad, terrorismo y crisis de representación política. Además, señala los factores de «los chivos expiatorios, capitalización de resentimientos y construcción de autoridad» como elementos que se utilizan para incrementar el voto populista en las democracias del occidente de Europa (p. 578).

En su trabajo de investigación, señala que existe un incremento de la desigualdad y la inseguridad económica, incremento en la migración; hace referencia a las olas de refugiados y migración económica. Señala que los migrantes «han provocado profundos miedos entre los ciudadanos europeos de la pérdida de su cultura identitaria

y rituales y la pérdida de sus trabajos». Sobre el terrorismo menciona que «ha provocado miedo a las diferencias» y finalmente señala la crisis de representación política y el decremento de los partidos mayoritarios en la política (Stoeva, 2018, p. 580).

La autora señala que el «nuevo nacionalismo europeo cultiva la islamofobia, postula diferenciar las raíces de las naciones de los inmigrantes, en particular de los No europeos, su derecho a permanecer en el país, así como que sus derechos económicos y sociales deberían ser limitados» Stoeva (2018, p. 581-582). Además, menciona que existe una crisis sistémica en la UE, que «desafía los valores fundamentales de la Unión: solidaridad, justicia e igualdad» (p. 583).

Finalmente menciona que el futuro de la UE «depende de la habilidad de combatir a los peligros externos, proveer crecimiento económico y justicia social y solidaridad en la estructura altamente heterogénea de la Unión y de una creciente desestabilización económica y social alrededor del mundo» (Stoeva, 2018, p. 583).

Populismo y democracia, ¿Una reconciliación posible?

Con base en el análisis de los trabajos de investigación de los autores mencionados en el apartado anterior se puede establecer un panorama general de la situación de las diferentes condiciones socio políticas de los Estados miembros de la UE en torno al auge de los populismos en sus territorios. Debido a los enfoques variados sobre el populismo surge la interrogante central de este trabajo de investigación ¿Es el populismo una oportunidad para la regeneración o una amenaza para la democracia? La respuesta que arroja el trabajo de investigación es: depende del tratamiento que se le de a los problemas que señala el populismo y a los movimientos populistas mismos.

Son innegables e injustificables las tendencias extremistas, xenófobas, anti pluralistas, machistas e incluso antidemocráticos de algunos de los movimientos populistas en la UE, sin embargo, existen demandas de estos que vale la pena analizar y buscar su origen legítimo. Las demandas legítimas que hacen en general estos movimientos en el occidente del bloque comunitario tienen como base la falta de un acuerdo supranacional coherente en torno a la migración ilegal hacia la UE, el deterioro de los sistemas de bienestar relacionado con prácticas cada vez más capitalistas y al servicio del mercado, aunado a lo anterior; al ensanchamiento de la desigualdad social, el deficiente manejo de las últimas crisis económicas en la eurozona, así como la ineficiente rotación de las elites en los niveles nacionales y supranacionales.

Las afirmaciones anteriores se pueden entender bajo los conceptos planteados por Canovan (1999), en donde según la autora el populismo surge de la tensión entre el «pragmatismo» y la «redención» a lo que la autora llama «las dos caras de la democracia». Sin embargo, esto puede aplicarse si el populismo se queda al margen de las decisiones vinculantes y fuera de altos puestos políticos, ocupando espacios de contrapoder u oposición.

En concordancia con las afirmaciones de Katherine Priester (2012) y Cas Mudde (2004), el populismo tiene en algunas de sus demandas firmes y legítimos argumentos, sin embargo, las respuestas que ofrecen son simplistas, producto de su concepción maniquea de las realidades sociales, económicas y políticas nacionales y supranacionales que son objeto de su crítica.

Se presenta el extremo opuesto del análisis del fenómeno populista de la óptica redentora de Canovan, este se puede ejemplificar con los trabajos de los autores Katherine Priester, Nadia Urbinati y Jan Warner Müller, en donde señalan los resultados negativos del populismo en el poder. En especial los conceptos propuestos por Müller ilustran de forma puntual las formas de actuar de los populistas y evidencia con ellos el peligro que pueden significar para la democracia y la política. Hacia el final de su obra Müller hace una serie de afirmaciones de gran importancia para el estudio del populismo. Entre estas, están: la diferenciación que hacen entre el «verdadero y el falso pueblo», el discurso en el que dicen representar a «todo el pueblo» la amenaza a las instituciones democráticas y la tendencia a debilitar o eliminar el funcionamiento de los *checks and balances*, la dicotomía entre lo «moralmente correcto e incorrecto», la posibilidad que tienen de llegar a gobernar, ya que en la democracia representativa es usada como un instrumento y no existe impedimento. Ante esto el autor señala: «mientras vivamos en democracia representativa, habrá populismo». Menciona también la amenaza a los medios de comunicación y a la oposición y el llamado a una democracia sin intermediarios, en la que la toma de decisiones se lleva a cabo por el «verdadero pueblo» que ellos dicen representar (Müller, 2016, pp. 129-135).

Müller ofrece una visión realista de las características centrales que comparten los populistas en Europa y se intuye la peligrosidad de que lleguen a ostentar poder de decisión en las democracias funcionales. Sin embargo, siguen existiendo las demandas que de fondo son legítimas. Una de estas demandas es la desigualdad que ha traído consigo la adopción de un capitalismo con pocas restricciones.

Sobre el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores y el auge del populismo, Nancy Fraser (2017) hace un análisis de las condiciones que lo han provocado. La autora propone el termino «Neoliberalismo progresista» para nombrar

a los movimientos progresistas como el feminismo, la comunidad LGTBQ, entre otros, que se han ido gestando en las últimas décadas. Sobre estos menciona que existen por un lado los verdaderos movimientos y demandas progresistas, pero que a la par existe una vinculación con sectores económicos, sobre todo con el financiero que han hecho uso de estos movimientos para legitimarse y han terminado por empeorar las condiciones de vida y poder adquisitivo de los ciudadanos de los Estados Unidos. Los movimientos populistas reaccionarios han utilizado la precarización del trabajo y pérdida de capacidad de compra para deslegitimar los movimientos verdaderos y utilizarlos como capital político para las contiendas electorales. Lo anterior puede identificarse también en los países occidentales de la UE aunque claramente no de la misma forma que es percibido en EE.UU.

Conclusión

Es evidente que el deterioro de las condiciones de vida de los ciudadanos comunes, la falta de un consenso político supranacional en torno a la armonización de una política migratoria, los defectos que salieron a la superficie con las últimas crisis económicas en la eurozona, la pérdida de una línea divisoria e ideológica entre los partidos tradicionales europeos y los gobiernos de elites cerradas, que toman decisiones de forma unilateral han creado el escenario propicio para la proliferación de los populismos en la UE. La aparición de los populistas en la política de los Estados miembros obedece a estas condiciones en la mayoría de los casos. Pero tomando en cuenta que se eleva el porcentaje de votos a estos partidos, recurrir al ostracismo no se vislumbra como una opción viable, por el contrario es necesario tomar en cuenta las razones de fondo de las protestas y demandas legítimas de estas manifestaciones políticas.

En materia de migración hacia la UE es evidente la urgencia de una política común para hacer frente a la ola de migración irregular. Mientras los países que se encuentran separados geográficamente del mediterráneo apuestan por programas de acogida de refugiados y migrantes, los países inmediatos al mediterráneo se encuentran en una situación complicada, dado que son los que reciben primeramente a los migrantes y deben seguir el protocolo del acuerdo de Dublín, en el que se establece que deben registrarse en el país en que llegaron al territorio de la UE, desbordando en ocasiones las capacidades nacionales para manejar los flujos migratorios. La armonización de las políticas migratorias estatales es una cuestión urgente para ordenar y procesar la migración. Mientras no se resuelva este asunto, los populistas seguirán capitalizándolo políticamente.

El deterioro del Estado de providencia en los diversos Estados miembros es una realidad, las medidas Estatales cada vez mas económicamente liberales y capitalistas que se han tomado como la austeridad post crisis han provocado gran descontento en las sociedades. Uno de los elementos sobre los que se formó el proyecto europeo «la cohesión social» se ha visto amenazado por las prácticas tendientes al capitalismo desregulado enfocado en el libre mercado en mayor medida que en el bienestar social. Como señala Popescu (2001) en los países escandinavos existe una preocupación por el deterioro de sus Estados benefactores, provocado entre otros aspectos por la migración masiva, al identificarla como un aspecto negativo y que los populistas han sabido capitalizar este temor políticamente.

Las crisis económicas de los últimos años han evidenciado las debilidades del andamiaje del Euro y la eurozona y han creado temores a cerca del futuro de la moneda común y el proyecto europeo mismo.

La crítica de un «déficit democrático» europeo es común, así como a los gobiernos nacionales. Se puede concluir que existe una ineficiente rotación de las elites y en los niveles supra y nacional se evidencia el agotamiento del *permissive consensus*³, ante las decisiones que se toman desde las cúpulas de poder.

El manejo de las problemáticas complejas que los populistas capitalizan políticamente definirán el curso de las políticas nacionales y de la integración supranacional. Con el aumento del voto no solo ideológico hacia los partidos populistas sino también los de inconformidad con el Statu quo y de protesta evidencian la heterogeneidad del electorado y las demandas de estos partidos evidencian a su vez algunas cuestiones legítimas que en la sociedad son percibidas como problemáticas.

El manejo de las crisis de legitimidad partidista y democrática, así como le económica y migratoria podrían marcar el rumbo de los populismos europeos.

El 23 de septiembre la presidenta de la Comisión Europea (CE) Ursula Von der Leyen declaró: «hoy proponemos una solución europea para restablecer la confianza entre los Estados miembros y para recuperar la confianza de lo ciudadanos europeos en nuestra capacidad de gestionar la migración como Unión» (Deutsche Welle, 2020).

Ella misma llama a la medida «pragmática y realista». En la medida propuesta se menciona el término «Solidaridad obligatoria». La Solidaridad obligatoria «se activará cuándo un país esté bajo presión o en una situación de emergencia» (Deutsche Welle, 2020). El país notificará estar bajo presión o en emergencia a Bruselas, y allí se decidirá si esta procede o no. Ylva Johansson explica su funcionamiento: «si un

³ En política se hace referencia al *Permissive* (permisivo) *Consensus*(Consenso) a la tolerancia que tiene la sociedad ante las decisiones de las Elites gobernantes.

país sufre presión migratoria [...] se activará el mecanismo que obligará al resto de los Estados miembros a elegir entre acoger a una parte de los migrantes, participar en devoluciones o implicarse con un apoyo operativo, por ejemplo, financiado la construcción de un campo de refugiados» (Deutsche Welle, 2020).

Además, se proponen controles más estrictos en las fronteras de la UE. En la nota se menciona que en el paquete se incluyen los «retornos patrocinados». Los países que no deseen acoger migrantes podrán participar en las devoluciones. «podrán consistir en organizar vuelos de retorno o en llevar a cabo los contactos diplomáticos necesarios para facilitar las devoluciones de migrantes [...] se hará directamente entre los Estados y sin intervención de la Comisión» (Deutsche Welle, 2020). También se menciona que en caso de que el país que se haya ofrecido a participar en los retornos y no lo haga, se verá obligado a acoger a los migrantes en su territorio.

Esta medida pragmática en torno a la migración sigue dejando la responsabilidad en el nivel Estatal y no da atribuciones a la UE en la materia, lo que sigue siendo una decisión final de los Estados soberanos. La evaluación del funcionamiento solo podrá ser posible una vez aceptada y aplicada en la realidad.

La contingencia sanitaria provocada por la propagación del virus SARS COV-2 ha evidenciado la gran oportunidad que existe en torno al presupuesto común y las negociaciones intergubernamentales. Esta situación de emergencia sanitaria evidenció las desigualdades entre los Estados miembros de la UE. Mientras los países más ricos pudieron afrontar de forma más exitosa la situación, los más pobres fueron afectados con mayor severidad. Las negociaciones en torno a la aceptación de la distribución del gasto común han sido fructíferas, aunque hubo reticencia por parte de los países «frugales» (Países Bajos, Suecia, Dinamarca, Austria y Finlandia) (France 24, 2020) y de los países del este (Polonia y Hungría) de la UE en torno a la obligación del respeto al Estado de Derecho para poder acceder a los recursos (El País, 2020).

Al final de la negociación, la suma total del presupuesto fue de 1 824.3 billones de euros para ejercerse entre los años 2021-2027, de los cuales 750 billones de euros para recuperación económica por las afectaciones del COVID-19, distribuidas en 390,000 millones de euros para ayudas directas y subvenciones y 360,000 millones para préstamos (EU Council Press, 2020).

Cabe destacar que la principal impulsora de este presupuesto fue la canciller alemana Ángela Merkel, un hecho que puede ser sorpresivo dada la reticencia al endeudamiento comunitario al que se oponía rotundamente en ocasiones pasadas. En palabras de Merkel, la UE estaba «ante la mayor crisis de su historia» (El País, 2020). Este último acontecimiento puede ser percibido como positivo para la integración y el futuro del presupuesto, la deuda compartida y la solidaridad con los países del sur

y este de Europa, así como una esperanza para la fiscalización y distribución del gasto a nivel supranacional e incluso podría sentar las bases para la creación de un Estado de providencia europeo, aunque lo anterior puede resultar utópico, es tema merecedor de investigaciones futuras.

Puede ser pronto para un análisis prospectivo en materia de integración más profunda de la UE, pero con base en experiencias de crisis pasadas, el proyecto europeo se ha fortalecido y ha manejado las adversidades de forma satisfactoria. Los retos que supone el auge del populismo, como se mencionó anteriormente, dependerán de la forma en que sean abordados tanto nacional como supranacionalmente, al identificar las protestas y críticas legítimas al *establishment*.

Referencias bibliográficas

- Canovan, Margaret. (1999). Trust the people! Populism and the two faces of Democracy. *Political Studies*, 47, 2-16.
- Fraser, Nancy. (2017). Von Regen des Progressiven Neoliberalismus in die Traufe des reaktionären Populismus. En H. Geiselberger (Ed.) *Die große Regression. Eine internationale Debatte über die geistige Situation der Zeit*. Berlin: Suhrkamp.
- Jörke, Dirk; Selk, Veith. (2017). *Theorien des Populismus zur Einführung*. Hamburg: Junius.
- Kitschelt, Herbert (1997). European Party Systems: Continuity and Change, en Martin Rhodes, Paul Heywood y Vicent Wright (Eds.) *Developments En West European Politics*, Basingstoke, Macmillan, pp. 131-150
- Mayer, Nonna. (2001). Los campeones de las extremas derechas europeas. En Guy Hermet; Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (Eds.) *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*. México: El Colegio de México
- Mudde, Cas. The populist Zeitgeist. En *Government and opposition*. 543-563.
- Müller, Jean-Werner. (2016). *Was ist Populismus?* Berlin: Suhrkamp.
- Papadopoulos, Ioannis. (2001). El nacional populismo en Europa occidental: un fenómeno ambivalente. En Guy Hermet; Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (Eds.) *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*. México: El Colegio de México
- Popescu, Christian. (2001). El populismo de los modernos y sus fuentes escandinavas. En Guy Hermet; Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (Eds.) *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*. México: El Colegio de México
- Priester, Karin. (2012). Populismus und Demokratie: Volkssouveränität und Repräsentation. En *Rechter und linker Populismus. Annäherung an ein Chamäleon*. Frankfurt am Main: Campus.

- Prud'homme, Jean-François. (2001). Un concepto evasivo: El populismo en la Ciencia Política. En Guy Hermet; Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (Eds.) *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*. México: El Colegio de México
- Stoeva, Ivayla. (2018). The resurgence of populism in Europe. En *Economic Alternatives*. 4: 578-584.
- Surel, Yves. (2001). Populismo y sistemas de partidos en Europa. En Guy Hermet; Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (Eds.) *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*. México: El Colegio de México.
- Taggart, Paul. (2000). *Populism*. Buckingham. Open University Press
- Urbinati, Nadia. (2019). Political Theory of Populism. *Annual review of Political Science*, 22, 111-124.

Páginas web

- Bruselas propone nuevo pacto migratorio que impulsará los retornos. (23 de septiembre 2020). *Deutsche Welle*. Recuperado de:
<https://www.dw.com/es/bruselas-propone-nuevo-pacto-migratorio-que-impulsará-los-retornos/a-55028171>
- EU Council Press. [@EUCouncilPress]. (20 de julio 2020). #EUCO conclusions on the #NextGenerationEU recovery package and the #EUBudget for 2021-2027 [Tweet]. Twitter]. Recuperado de:
<https://twitter.com/EUCouncilPress/status/1285429493482631171/photo/1>
- La crisis que hizo cambiar a Merkel. (21 de julio 2020). *El País*. Recuperado de:
https://elpais.com/economia/2020-07-21/la-crisis-que-hizo-cambiar-a-merkel.html?utm_source=Facebook&ssm=FB_CM&fbclid=IwAR2X7E6nASFFMmzmbhlNIaet2es0b7G_vqPMPbPnGRJyETO6fr6GfKIHk6s#Echobox=1595400955
- Los claroscuros del presupuesto y fondo pos-Covid aprobados por la Unión Europea. (22 de agosto 2020). *France 24*. Recuperado de:
<https://www.france24.com/es/20200722-union-europea-fondo-presupuesto-historico-claves>