

# Revista CEERI Global



Nº1

## Redefiniciones del sistema internacional en tiempos de pandemia.

Análisis de asuntos estratégicos globales  
a dos años del primer caso de Covid-19.



N° 1 - septiembre 2021 - marzo 2022

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

Los trabajos incluidos en este número fueron dictaminados y revisados por los Evaluadores externos y el Comité Editorial de la revista (Ver nota metodológica). Las opiniones expresadas en los mismos son responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con aquellas de los integrantes de *CEERI Global*.

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

**La revista es de acceso libre y gratuito y será publicada semestralmente en el portal electrónico [www.ceeriglobal.org](http://www.ceeriglobal.org)**

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

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

Año 1. Número 1. ISSN 2796-860X  
Buenos Aires, Argentina

CEERI Global agradece los apoyos Institucionales:



# Equipo

---

## **Director**

Mariano Luna

## **Coordinadora General**

Hebe Lis Navarro

## **Comité Editorial**

Guillermo Ospina Morales  
Adela Beatriz Santos Domínguez  
Sebastián Schulz

## **Equipo Editorial**

Celeste Guadalupe Herrera  
Karen Maricela Tarazona Cruz  
Luz Belén Landriel  
Orianna Ramírez Ruiz  
Giovanna Carapelli Braguetti Marcelino da Silva  
Antonelia Horni  
Gabriela Alejandra Trujillo López  
Alberto Moreno Carmona  
Amanda Medeiros  
Estefanía de Jesús Sánchez Larios  
Fabrizio Zicchini  
Josefina Latorre  
Alejandra Bartosik  
Jusain Julio Medina Gutiérrez

# Equipo

---

## **Equipo de Comunicación**

María Inés Carriazo Quintero  
María Camila Rodríguez Molano  
Maria Cristina Drube  
Santiago Maldonado Aquino  
Nicolás Altamore La Mantia  
Laila Romero  
Giovana Maria Gaitan Roson  
Xiomara Imhoff  
María Julieta Graffigna Castro  
Jose Alejandro Martínez Cock  
Melisa Elena Elsinger  
Pablo Augusto Olmedo Pizarro  
Nadia Jazmín Martínez García

## **Equipo Técnico y Creativo**

Agustina Abril Altamirano  
Guillermo Alfonso González Arévalo

## **Diseño Gráfico**

Federico Lujilde

## **Arte**

María Cecilia Gordillo

# Tabla de contenidos

---

## **Mensaje del Fundador**

*Mariano Mussa* ..... 11

## **Mensaje del Director**

*Mariano Luna* ..... 13

## **Introducción**

*Equipo Editorial y Comité Editorial* ..... 15

## **Nota de la Editora**

*Silvia Nuñez García* ..... 19

## **Nota de la Editora**

*María Angélica Arce Mora* ..... 22

## **Reflexiones**

### **Alarma sobre las desigualdades**

*Bernardo Kliksberg* ..... 27

### **La emergencia de las amenazas híbridas en las Américas**

*Francisco Rojas Aravena* ..... 30

## **Investigaciones**

### **Gobernanza multinivel ante la crisis de salud pública del SARS-CoV-2:**

#### **Algunos casos latinoamericanos comparados.**

*Joel Mendoza Gómez* ..... 43

### **(Des) Orientalizar la mirada. Una aproximación a China desde Latinoamérica.**

*Juan Cruz Margueliche* ..... 83

<b>Next Generation EU: ¿Un avance en la unificación europea?</b> <i>María Victoria Ubierna</i> .....	99
<b>El nivel de internacionalización provincial también importa: La gestión internacional de Córdoba y Santa Fe en tiempos de pandemia.</b> <i>Valentina Astudillo Naveda y Nerea Alvarez</i> .....	115
<b>Reseñas</b> .....	145
<b>Por qué Patria Grande: Teoría y praxis de una política latinoamericana en tiempos de pandemia de Miguel Ángel Barrios.</b> <i>Juan Martin Gonzalez Cabañas</i> .....	146
<b>CEERI Joven</b> .....	151
<b>Aproximaciones a la producción verde en Argentina y México</b> <i>Arianna Villegas Moreno, Deyanira García Talavera, Marcos Javier Pereyra y Melisa Elena Elsinger</i> .....	150
<b>Multimedia</b> .....	179
<b>Entrevista: La cooperación internacional y el rol de los bancos multilaterales durante la pandemia</b> <i>Maximiliano Alonso</i> .....	180
<b>Podcast: Rusia vs. Ucrania ¿Al borde de un conflicto global?</b> <i>Ignacio Ezequiel Hutin</i> .....	182
<b>Nota Metodológica</b> .....	184
<b>Convocatoria al segundo número</b> .....	186

# Table of contents

---

## Message from the Founder

*Mariano Mussa* ..... 11

## Message from the Director

*Mariano Luna* ..... 13

## Introduction

*Editorial Team and Committee* ..... 15

## Editor's Note

*Silvia Nuñez García* ..... 19

## Editor's Note

*María Angélica Arce Mora* ..... 22

## Reflection ..... 26

### Alarm on Inequalities

*Bernardo Kliksberg* ..... 27

### The emergence of Hybrid Threats in the Americas

*Francisco Rojas Aravena* ..... 30

## Investigations ..... 42

### Multilevel Governance in the face of SARS-CoV-2 public health crisis: Some Latin American cases.

*Joel Mendoza Gómez* ..... 43

### (De) Orientalize the gaze. An Approach to China from Latin America.

*Juan Cruz Margueliche* ..... 83

<b>Next Generation EU: A breakthrough in European unification?</b> <i>María Victoria Ubierna</i> .....	99
<b>Provincial level of internationalization also matters: International management of Córdoba and Santa Fe in times of pandemic.</b> <i>Valentina Astudillo Naveda y Nerea Alvarez</i> .....	115
<b>Reviews</b> .....	145
<b>Why Patria Grande: Theory and praxis of a Latin American Policy in times of pandemic by Miguel Ángel Barrios.</b> <i>Juan Martin Gonzalez Cabañas</i> .....	146
<b>CEERI Joven</b> .....	151
<b>Approaches to green production in Argentina and Mexico.</b> <i>Arianna Villegas Moreno, Deyanira García Talavera, Marcos Javier Pereyra y Melisa Elena Elsinger</i> .....	150
<b>Multimedia</b> .....	179
<b>Interview: International cooperation and the role of multilateral banks in the pandemic</b> <i>Maximiliano Alonso</i> .....	180
<b>Podcast: Russia vs Ukraine: on the brink of global conflict?</b> <i>Ignacio Ezequiel Hutin</i> .....	182
<b>Methodology Note</b> .....	184
<b>Call for the second number</b> .....	186

# Tabela de conteúdo

---

## **Mensagem do Fundador**

*Mariano Mussa* ..... 11

## **Mensagem do Diretor**

*Mariano Luna* ..... 13

## **Introdução**

*Equipe Editorial e Comitê Editorial* ..... 15

## **Nota da Editora**

*Silvia Nuñez García* ..... 19

## **Nota da Editora**

*María Angélica Arce Mora* ..... 22

## **Reflexões** ..... 26

### **Alarme sobre as desigualdades**

*Bernardo Kliksberg* ..... 27

### **O surgimento das ameaças híbridas nas Américas**

*Francisco Rojas Aravena* ..... 30

## **Pesquisas** ..... 42

### **Governança multinível diante da crise da saúde pública do SARS-CoV-2: alguns casos comparativos latino-americanos.**

*Joel Mendoza Gómez* ..... 43

### **(Des) Orientando o olhar. Uma abordagem latino-americana da China.**

*Juan Cruz Margueliche* ..... 83

<b>Next Generation EU: Um avanço na unificação europeia?</b> <i>María Victoria Ubierna</i> .....	99
<b>O nível de internacionalização provincial também importa: a gestão internacional de Córdoba e Santa Fe em tempos de pandemia.</b> <i>Valentina Astudillo Naveda y Nerea Alvarez</i> .....	115
<b>Revisões</b> .....	145
<b>Por que Pátria Grande: Teoria e práxis de uma política latino-americana em tempos de pandemia de Miguel Ángel Barrios.</b> <i>Juan Martin Gonzalez Cabañas</i> .....	146
<b>CEERI Joven</b> .....	151
<b>Aproximações à produção verde na Argentina e no México.</b> <i>Arianna Villegas Moreno, Deyanira García Talavera, Marcos Javier Pereyra y Melisa Elena Elsinger</i> .....	150
<b>Multimídia</b> .....	179
<b>Entrevista: A cooperação internacional e o desenvolvimento dos bancos multilaterais na pandemia</b> <i>Maximiliano Alonso</i> .....	180
<b>Podcast: Rússia vs. Ucrânia à beira de um conflito global?</b> <i>Ignacio Ezequiel Hutin</i> .....	182
<b>Nota metodológica</b> .....	184
<b>Convite à apresentação</b> .....	186

# Mensaje del Fundador



**Mariano Mussa**

Fundador del CEERI

**E**ste año el Centro de Estudios Estratégicos en Relaciones Internacionales (CEERI) cumple su vigésimo aniversario. Hace veinte años cuando éramos un grupo de estudiantes y graduados de política internacional, pensábamos que conociéndonos con nuestros pares de toda América Latina, con quienes compartimos el interés por los acontecimientos internacionales podríamos, en un futuro, generar proyectos y colaborar con la realidad nacional e internacional desde el lugar que estemos en nuestra vida profesional -como gestores de política pública, miembros del servicio exterior o participando en organismos internacionales o en el ámbito privado. Ese proyecto se materializó y fue creciendo año a año gracias a un trabajo conjunto y colaborativo. Hemos generado múltiples instancias de participación para investigar, intercambiar ideas y debatir sobre el acontecer internacional de manera amplia y democrática, esperando que “las decisiones reflejen nuestras esperanzas, no nuestros miedos” (Nelson Mandela). Así creció el CEERI.

En el año 2020, durante la crisis mundial ocasionada por la pandemia de Covid-19, el CEERI adoptó un compromiso con los sucesos económicos, políticos y sociales que impactan de manera global. Dichas afectaciones redefinieron, en varios de sus aspectos, al sistema internacional de Estados y al orden global compuesto por una multiplicidad de actores con diferentes grados de incidencia. Algunos de los cuales lograron posicionarse en el centro de los debates redefiniendo las lógicas del orden imperante, mientras que otros, profundizaron sus dificultades preexistentes y mostraron sus vulnerabilidades ante la crisis ocasionada por la pandemia.

El mencionado compromiso de nuestra institución se materializó en diversas actividades académicas, muchas de ellas propuestas por los jóvenes integrantes de este espacio de estudios motivados por su afinidad por el conocimiento de las Relaciones Internacionales y, en el presente, por un sentimiento de responsabilidad compartida por estos nuevos fenómenos mundiales.

De este modo, se desarrolló la IV Conferencia Mundial de Relaciones Internacionales: “Cambio de Agenda: Los desafíos de la nueva realidad global”, se creó el Observatorio Mundial de Coronavirus, y se llevaron a cabo diversas actividades relacionadas, entrevistas con referentes académicos, empresarios y profesionales del ámbito y competencia de los grupos de investigación del CEERI.

En este marco de compromiso con el acontecer internacional, surgió la propuesta de crear la Revista CEERI Global bajo su primer número “Redefiniciones del sistema internacional en tiempos de pandemia. Análisis de asuntos estratégicos globales a dos años del primer caso de Covid-19”, con el objeto de afirmarnos como un espacio participativo de estudio y análisis del escenario internacional y global, a través de la elaboración y divulgación de contenidos de calidad.

Este espacio se propone reunir a investigadoras e investigadores de las Relaciones Internacionales y ciencias afines en sus diferentes ediciones para reflexionar sobre el estado del sistema internacional y la gobernanza frente a los cambios políticos y la coyuntura global que atraviesa el mundo y con ello, delinear un escenario futuro.

Deseamos que esto pueda colaborar con la difusión de análisis y perspectivas internacionales actuales, sólidas y con sustento académico, dirigidos a un público especializado y también al público general.

# Mensaje del Director



**Mariano Luna**

Presidente del CEERI

Director de la revista CEERI Global

---

**E**l estudio del sistema internacional y sus dinámicas cobró en estos tiempos de pandemia, una utilidad y vigencia irrefutables. Su análisis se presenta como la mejor herramienta para el intercambio de información, buenas prácticas y hasta un recurso clave para afrontar la crisis sanitaria. Mientras más investigamos, más nos acercamos a superar los desafíos de la coyuntura, más profesionalismo, trabajo colectivo y sobre todo más creatividad encontramos. Un poco de todo ello veremos en este número especial dedicado a las transformaciones del sistema internacional en tiempos de pandemia.

La revista CEERI Global se propone desde sus bases fundamentales fomentar la investigación científica y difundir el conocimiento relacionado con las distintas áreas de estudio de la disciplina de Relaciones Internacionales y ciencias afines, así como la vinculación entre dicho conocimiento y la práctica profesional.

De ese modo, CEERI Global emite su primer número junto a un interesante grupo de autores y autoras de diferente procedencia y con un abanico amplio de conocimientos aplicados. Ésta, como las siguientes convocatorias, servirá para conocer nuevos académicos/as, practitioners, estudiantes y profesores que pasarán a ser parte fundamental de nuestra institución, generando valor y sumando su aporte a los contenidos libres, abiertos y cooperativos.

En la lectura de sus diferentes secciones encontrarán: aportes reflexivos de invitados honoríficos que a lo largo de su vida académica contribuyeron a la disciplina, convirtiéndose en la palabra autorizada, aquella que nos echa luz en tiempos de incertidumbre. Trabajos de investigación que, desde una mirada global, nos acercan al entendimiento de aspectos de esta realidad inconmensurable. Entrevistas realizadas a especialistas y profesionales que nos cuentan desde su quehacer diario los cambios que ocurren a nivel internacional. Finalmente, hallarán avances investigativos de integrantes de nuestro espacio de

investigación joven, quienes compartirán sus visiones y perspectivas para mostrarnos sobre qué temas posan la mirada los jóvenes de hoy.

A las editoras, quienes compartieron su experiencia y aconsejaron en todo el proceso editorial; a los invitados honoríficos y entrevistados, quienes nos extendieron su palabra generosamente; y a los autores y autoras que conocerán en este número, dedicamos esta primera edición de CEERI Global.

# Introducción

---

**E**l primer caso de la enfermedad ocasionada por el virus SARS-CoV-2 se registró en el mes de diciembre de 2019, en la ciudad de Wuhan, capital de la provincia de Hubei, en la República Popular China. Si bien la incertidumbre ha caracterizado los análisis sobre el orden internacional en el ámbito de las Relaciones Internacionales, la COVID-19 ha vuelto a poner esta categoría en primer lugar debido a la escasa previsibilidad sobre las consecuencias y el desarrollo de la pandemia. Así, la búsqueda de respuestas a partir de análisis prospectivos se convirtieron en las principales fuentes de entendimiento del orden global atravesado por la enfermedad.

A más de dos años de aquel episodio, los efectos de la crisis sanitaria de la COVID-19, aún incuantificables, pronostican un futuro complejo en términos económicos y también en el ámbito de la política. Por ello, reflexionar con sustento y prudencia sobre las secuelas de la pandemia en la arena internacional es un desafío para las distintas áreas de estudio de las Ciencias Sociales.

Siguiendo con los aspectos sanitarios, el rápido involucramiento, investigación y coordinación entre gobiernos y el sector privado permitieron el desarrollo de diversas vacunas contra la COVID-19. Y si bien, tal como lo destacó el Secretario General de las

Naciones Unidas, Antonio Guterres, las mismas son un “rayo de esperanza”, aún hay numerosos países que no tienen acceso a ellas, al tiempo que las nuevas variantes del virus acechan a sus poblaciones.

Hemos sido protagonistas de la denominada “geopolítica de las vacunas”. Donde las vacunas dejan de ser solo una herramienta médica administradas para generar inmunidad activa y duradera contra la enfermedad, para transformarse en un elemento de persuasión e intereses geopolíticos de las grandes potencias y laboratorios.

Asimismo, aumentó la tensión entre Occidente y Oriente -con Estados Unidos y China a la cabeza, en un contexto en el que se vislumbra con mayor oportunidad un discurso en contra de la otredad.

A pesar de los altos niveles de incertidumbre que experimentamos en la actualidad, la pandemia parece haber reafirmado algunas tendencias estructurales en lo que se refiere a la dinámica del sistema internacional. Ejemplo de ello es la consolidación de la República Popular China como nuevo centro del dinamismo económico mundial.

Al respecto, China ha sido la única de las grandes economías del mundo que ha conseguido crecer en 2020 y ha reducido sus-

tancialmente la brecha que la separa de Estados Unidos como primera economía global planteando un modelo de “globalización con características chinas”. Su fortaleza en el plano económico ha ido acompañado de un mayor protagonismo en la arena geopolítica al plantearse como una voz legítima de los países emergentes y en desarrollo con una postura crítica del orden internacional establecido después de la Segunda Guerra Mundial, al mismo tiempo articula su proyecto estrella, la Iniciativa “La Franja y la Ruta”, en la que ya se han sumando más de 100 países, entre ellas figuran alrededor de 20 países de América Latina y el Caribe.

Asimismo, en 2021, la República Popular China atravesó por el aniversario del centenario de la fundación del Partido Comunista de China. En este marco, el gobierno chino ha anunciado que culminó con la construcción de una “sociedad moderadamente próspera” en el país y que se encamina a cumplir su segunda gran meta, la de construir un país socialista moderno para 2049, cuando se cumplan los 100 años de la fundación de la República Popular.

El inicio del nuevo centenario, marcó para el país asiático un nuevo comienzo en la búsqueda de recuperar el sitio económico que gozaba hasta inicios del siglo XIX, periodo hasta el cual tuvo un liderazgo económico. En ese contexto, en la actualidad, China no sólo es la primera potencia comercial, sino que va camino a convertirse en la mayor economía del mundo, superando así al

mundo unipolar, liderado por Estados Unidos, predominante principalmente en la década de 1990.

En este sentido, EE. UU. parece cada vez más reacio al auge de China como actor internacional. En consecuencia, el presidente estadounidense Joe Biden ha propuesto en el marco del G7 la iniciativa “Build Back Better for the World”, una iniciativa destinada a apoyar la infraestructura de países desarrollados como contra peso a la iniciativa china de la Franja y la Ruta.

Asimismo, EE. UU. parece dispuesto a recuperar el liderazgo que se había visto perdido durante la presidencia de Donald Trump mediante su regreso al Acuerdo de París y a la Organización Mundial de la Salud. Espacios que China parecía dispuesta a ocupar sin mayor problema.

Por otro lado, no cabe duda de que hoy en día América Latina y Caribe son algunas de las regiones más afectadas por la pandemia, sobre todo si tenemos en cuenta que la región ya se enfrentaba a la inestabilidad política y a una contracción económica. En el escenario de la pandemia, esto ha empeorado aún más. Según el informe de la CEPAL de 2021, el PIB de la región registró la mayor disminución desde 1990, además, las perspectivas son que en 2021 este escenario no obtendrá la expansión necesaria para compensar la contracción.

El desarrollo de la pandemia también ha

afectado el comercio internacional de bienes y servicios en 2020. Mientras que en el año 2021, se ha evidenciado una considerable recuperación, aunque profundamente desigual. Esto puede apreciarse en el desajuste producido por la oferta-demanda de productos a raíz no solo de los diversos retrasos en la producción al cerrarse fábricas o producirse cierres temporales de algunos puertos principales e incluso fronteras, sino también con la actual llamada “crisis de los contenedores”. Considerando que este es el principal medio de transporte utilizado en la vía marítima y que esta última representa aproximadamente un 80% del comercio internacional de bienes. Esto se evidencia en el aumento sostenido de los precios de fletes desde inicios del año 2020, lo cual, tiene entre sus principales causantes: la modificación de las principales rutas, mayor demanda de la esperada, transportistas omitieron recaladas en algunos puertos, falta de contenedores vacíos y ciertamente el impacto de la COVID-19.

Además, la pandemia puso de manifiesto una clara diferenciación en lo relativo a la capacidad de respuesta para hacer frente a sus consecuencias. Europa, que si bien fue de las primeras zonas en verse afectadas por la propagación del virus, pudo hacerle frente fabricando vacunas e inoculando a gran parte de su población; en tanto en Medio Oriente y África, tal como se menciona desde Amnistía Internacional, la pandemia acentuó las desigualdades económicas y reflejó no solo el autoritarismo impuesto

desde distintos gobiernos de la región que castigaban a quienes cuestionan su accionar, sino también la falta de cooperación internacional para que estas regiones menos desarrolladas puedan afrontar esta situación reforzando su recuperación.

Si bien la eficacia de la ayuda había representado, en la última década, un debate importante para la redefinición de las agendas de política exterior, la Declaración de París en 2005, sentó el precedente del evidente agotamiento que presentaba hasta entonces el camino de la ayuda al desarrollo.

Lo cual reflejó también la preocupación de los donantes así como su falta de compromiso, desencadenando dos preocupaciones importantes: las buenas prácticas y la voluntad política.

La debilidad del Sistema Político Internacional y las dudas con respecto a la eficiencia del multilateralismo y la cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) se acentuaron con la crisis provocada por la COVID-19. Debido a que se evidenció la falta de liderazgo del sistema de gobernanza internacional, y puso en duda el destino del presupuesto para la ayuda y la cooperación hacia los intereses nacionales domésticos de los países en crisis.

Por esto y más, la crisis de la COVID-19 ha sido nombrada por Ian Bremmer (2020), como la primera crisis mundial del G-Cero.

En este episodio global, no solo han sido desafiados los sistemas de salud, la capacidad de los Estados-Nación o la economía internacional sino también al esquema institucional de gobernanza internacional en conjunto.

En el escenario internacional este evento mundial nos mostró un panorama de debilidades y retos provocados por la interdependencia en un mundo globalizado, pero también nos mostró un Sistema Político Internacional frágil acentuado por las debilidades y dudas con respecto al sistema multilateral y sus herramientas de cooperación internacional. Sin embargo, esta situación no solo se presenta como una coyuntura para replantear los paradigmas del sistema de gobernanza internacional, sino también como una oportunidad para priorizar los bienes públicos globales en la producción colectiva de políticas desde las relaciones multilaterales.

*Equipo Editorial.*

*Comité Editorial.*

# PRESENTACIÓN



**Silvia Núñez García\***

Directora General de la sede UNAM - Los Ángeles  
 Editora Externa

**N**os toca ser testigos de un escenario global marcado por acontecimientos que ya se han convertido en un parteaguas para la historia de la humanidad. El Covid 19, calificado como hecho social total, tal cual lo definió Marcel Mauss para aludir a circunstancias que rebasan nuestra comprensión y que afectan a la totalidad de la sociedad y sus instituciones, en concordancia con la irrupción de la guerra entre Ucrania y Rusia. Situación que revive el escenario de la Guerra Fría, poniendo en riesgo inminente al Continente Europeo y generando diversas reacciones sin precedentes, como el deslinde de la neutralidad de Suiza y la reconsideración de Suecia y Finlandia para integrarse a la OTAN.

En este contexto y para subrayar la aparición de la Revista CEERI Global, reivindicar

la nobleza de la disciplina de Relaciones Internacionales es importante, pues constituye una suma de saberes en donde el humanismo es un eje medular, ya que abreva de la historia, la filosofía, el derecho y la sociología política entre otros, teniendo como vocación la solución de conflictos y la edificación de la paz.

A pesar de que muchos podrán objetar que su centro son los vínculos entre los Estados, enmarcados en las lógicas del poder y de la diplomacia, en la actualidad el activo papel de la sociedad civil y de diversos actores, destacando a las mujeres, han transformado el quehacer de los internacionalistas hacia un enfoque incluyente. El analizar y formular políticas para solucionar disensos entre naciones, o para construir alianzas más duraderas entre éstas, no restringe otros

\* **Silvia Nuñez García** es Directora General de la sede Universidad Nacional Autónoma de México UNAM-Los Ángeles, Estados Unidos. Ha sido Directora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (2009-2017). Cuenta con estudios de posgrado en Sociología por la UNAM. En esta misma universidad y desde hace 30 años ha fungido como investigadora y catedrática. Ha participado como fellow del Woodrow Wilson International Center for Scholars de Washington, D.C.; como investigadora asociada, invitada por el Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de Michigan State University; así como investigadora visitante en Georgetown University, E.U.A. y en la Jawaharlal Nehru University de la India. Ha recibido el premio Sor Juana Inés de la Cruz por su trayectoria como mujer universitaria. Ha participado en el Consejo Directivo de COMEXUS y actualmente en el Consejo Asesor del Mexico Institute, adscrito al Woodrow Wilson Center, así como en el Comité Directivo de la red Metropolis International.

objetivos que las Relaciones Internacionales atienden. En esencia, coadyuba a responder nuevas preguntas tales como ¿Qué es lo que nos vincula con los otros y qué es lo que nos separa?, ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del actual sistema internacional?

Así, advierto que el surgimiento de esta publicación en tiempos convulsos, marcados por la incertidumbre y una complejidad en continuo ascenso, es un acierto por varios motivos. Entre ellos que está anclada en una nación del sur global, instalada en la geografía de América Latina y promovida por un colectivo de jóvenes entusiastas, quienes se caracterizan por su compromiso y tenacidad por generar un espacio de interlocución entre los expertos en los temas internacionales y un público interesado que, por otra parte, se ha visto incrementado por los avatares propios de la actual coyuntura. Contribuyen a este emblemático número siete autores, tres son mujeres que nos recuerdan que la disciplina de las Relaciones Internacionales tiene aún un marcado sesgo de masculinidad que nos conmina a un empeño sobresaliente.

Es menester agradecer a dos figuras con reconocimiento internacional por sus colaboraciones especiales. A través de la mirada del doctor Bernardo Kliksberg, nuestros lectores tendrán la oportunidad de reflexionar en torno a la ominosa profundización de la desigualdad ocasionada por el Covid 19. El hambre, la falta de acceso a la salud, la cifra de 67 mil mujeres que han muerto por

violencia doméstica en este periodo, se suman a las alertas del autor cuando nos señala que América Latina es la región más inequitativa del planeta, ya que el 10% de la población detenta el 77% de la riqueza.

El artículo del doctor Francisco Rojas Aravena sigue por igual aportando un análisis crítico a la revista, subrayando las amenazas internacionales que se multiplican. Hoy en día, al crimen organizado, a los ciberataques, el cambio climático y el descrédito de la democracia, se suman el peligro nuclear y la carrera armamentista derivadas de la confrontación ruso-ucraniana. Loable es que el autor hace una serie de recomendaciones para dar oportunidad a la construcción de la paz, basándose en su experiencia y destacando el papel estratégico del ejercicio de la política, la promoción del desarrollo y la sostenibilidad.

Otros cuatro artículos de investigación enriquecen este volumen, aludiendo a un abanico de temas del entorno internacional, que preconizan la diversidad de enfoques y de temáticas que deberán apuntalar el futuro de CEERI Global. Estos refieren a algunas respuestas al Covid 19 por parte de gobiernos subnacionales que, desde América Latina, buscaron institucionalizar alianzas internacionales para enfrentar la emergencia sanitaria; la Unión Europea y la búsqueda de un esquema de recuperación de la pandemia por la vía del Eurobono; el papel de la diplomacia cultural como herramienta del poder suave de China, y sus vínculos con

América Latina.

Enhorabuena a todos los autores y autoras de este primer número y a los que les seguirán en el futuro, a todos los miembros del CEERI y al equipo que trabajo en el andamiaje editorial. No olviden, sin embargo, que el largo camino recién comienza y que una duradera y exitosa trayectoria para una revista tiene como condiciones básicas una estricta periodicidad, la calidad de contenidos y la retroalimentación de los lectores. Ellos son la pieza más importante, y ahora -como nunca-, es posible escucharlos.

Gracias mil por distinguirme como Editora de este número primo,

¡Muchas Felicidades!

Silvia Núñez García  
Directora, Universidad Nacional Autónoma  
de México, sede Los Ángeles, CA.

Marzo 20, 2022.

# SOLIDARIDAD Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN AMÉRICA LATINA



**María Angélica Arce Mora\***

Embajadora  
Editora Externa

**S**aludamos el esfuerzo e interés del equipo que dirige y colabora en CEERI Global para presentar en el horizonte latinoamericano y global una nueva revista especializada en temas de Relaciones Internacionales. El intercambio de ideas, propuestas y nuevos puntos de vista sobre los principales desafíos que se encuentran en el escenario internacional son una bocanada de aire fresco en el pensamiento e investigaciones de los estudiosos de las relaciones internacionales.

En este primer número, diversos autores presentan artículos vinculados a los efectos de la pandemia de la Covid-19 después de dos años de haber sido detectada. Si bien

puede afirmarse que se requeriría un lapso más amplio para poder hacer una evaluación detallada de sus efectos a nivel mundial, es importante contar desde ahora con análisis previos sobre lo acontecido para que las conclusiones presentadas sean eventualmente incluidas en la elaboración de nuevas políticas públicas o en proyectos de cooperación internacional.

Joel Mendoza Gómez, en su artículo “Gobernanza multinivel ante la crisis de salud pública del SARS-Cov-2: algunos casos latinoamericanos comparados” enfoca su investigación en las ciudades de Maranhao y Sao Paulo (Brasil), Nuevo León (México) y Caravelí (Perú) como ejemplos de gobiernos

\* La Embajadora **María Angélica Arce Mora** es egresada de la Licenciatura y la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales en la UNAM. Ingresó al Servicio Exterior Mexicano en 1981. Se jubiló en 2020. Durante su carrera diplomática estuvo adscrita en la Misión de México ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra, Suiza, en la Embajada de México en Suecia, en la Misión Permanente de México ante la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York. En la Secretaría de Relaciones Exteriores trabajó en la Dirección General para América Latina y el Caribe, en la Dirección General para América del Norte, en la Dirección General para el Sistema de las Naciones Unidas y en la Subsecretaría de Relaciones Exteriores. También fue Delegada de la S.R.E. en el Estado de Morelos. Fue la Presidenta de la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano, Embajadora de México en Nueva Zelandia concurrente ante las Islas Marshall, y Embajadora de México en Marruecos concurrente ante Costa de Marfil, Guinea Bissau, Mali y Senegal.

subnacionales con vínculos internacionales y con la sociedad civil local que trabajaron de manera conjunta a fin de conseguir enseres médicos y atención médica especializada para la población afectada.

Mendoza Gómez hace referencia a las respuestas institucionales en los casos señalados. Menciona que la respuesta brasileña ante la pandemia se caracterizó por el conflicto intra e intergubernamental. En el caso de México, la respuesta del gobierno fue objeto de fuertes críticas debido a la campaña de comunicación social y el ambiente de polarización política debido al personalismo presidencial. En lo que concierne a la respuesta del gobierno peruano, se utilizó al ejército para la implementación forzada de restricciones a la movilidad y el aislamiento, así como en la distribución de implementos médicos.

A manera de conclusión, el autor señala que los sistemas de salud de los casos examinados y las respuestas institucionales difirieron entre sí, pero que los ejemplos proporcionados por los casos de estudio ponen de relieve que las respuestas dadas por las instancias subnacionales y ciudadanas para afrontar la crisis pandémica, además de categorizarse como gobernanza multinivel, también implican una migración entre sistemas de gobernanza, lo cual es necesario para trascender el jerarquismo intergubernamental en la solución de problemas públicos.

María Victoria Ubierna, en su artículo “Next

Generation EU: ¿un avance en la unificación europea” lanza la pregunta en torno a si la primera emisión de bonos soberanos europeos a gran escala para la reconstrucción nacional después de la pandemia del Covid-19, así como el apoyo en planes ecológicos y digitales de largo plazo, representa una futura integración fiscal de los países miembros de la Unión Europea.

Ubierna señala que para hacer frente a los efectos inmediatos de la pandemia se elevaron los gastos públicos y se aumentaron las deudas para atender las necesidades sanitarias en ese bloque regional. La propuesta franco-alemana para la creación de un fondo de recuperación culminó en julio de 2020 con el plan Next Generation EU con un valor inicial de 750 mil millones de euros. La autora analiza estos bonos por su carácter novedoso (como incentivos a la unidad), como mecanismos de control (en términos de balance de poder al interior de la Unión Europea) y como proyección de poder al exterior del bloque.

A manera de conclusión, Ubierna menciona que este plan marca una nueva dirección para los integrantes de la Unión Europea debido a que la naturaleza de la crisis derivada de la pandemia afectó a toda la economía mundial. Destaca sus limitaciones, ya que no se pudo asegurar un mecanismo claro de control sobre el respeto a los valores democráticos por parte de los Estados receptores.

Alerta, además, sobre las repercusiones para los grupos inconformes al interior de

esos países al considerar que estos bonos significan ceder mucha soberanía a las instituciones europeas. Como reflexión final la autora señala que habrá que esperar si con la puesta en práctica de este novedoso plan de recuperación la Unión Europea consolidará su unidad o aumentará la fracturación interna.

Bernardo Kliksberg, en su ensayo “Alarma sobre las desigualdades” hace una reseña del reciente informe de la organización no gubernamental OXFAM que lleva como título La desigualdad mata. De dicho análisis se desprende que el nivel de desigualdad mundial, antes de marzo de 2020 ya era elevado, pero el impacto de la pandemia agravó la situación y sus consecuencias.

El autor destaca que las inequidades a nivel mundial son causa principal de fallecimientos por falta de acceso a servicios de salud; la pandemia encontró más vulnerabilidades en los sectores más pobres de la sociedad; las desigualdades de ingresos favorecen las probabilidades de enfermedad o fallecimiento por el virus. Añade que la desigualdad de la distribución mundial de la riqueza se agudizó de la siguiente forma: el 10% de la población más rica posee el 76% de la riqueza; el 50% de la población más pobre tiene el 2% de esa riqueza; y el 40% de la población con ingresos medios tiene acceso al 22% de la riqueza.

Kliksberg señala que el informe de OXFAM presenta como conclusión principal que la

desigualdad es un factor clave de muerte, que la pandemia la multiplicó y que el mundo es cada vez más asimétrico. Dicho informe también presenta propuestas para la atención de los gobiernos, tales como renta básica universal, apoyo a las pequeñas y medianas empresas, acceso universal a los servicios de salud, salario digno, entre otras, pero la pregunta es si éstas serán atendidas por las instancias correspondientes.

Francisco Rojas Aravena, en su ensayo “La emergencia de las amenazas híbridas en las Américas” señala que la pandemia de la Covid-19, además de la grave crisis sanitaria, favoreció la emergencia de tensiones, conflictos e incertidumbre. Agrega que se mostró la limitada cooperación internacional, el nacionalismo en materia de salud y la falta de solidaridad en el acceso a las vacunas.

El autor se pronuncia a favor de que sean las universidades y los centros de pensamiento los encargados de reflexionar y producir nuevos marcos conceptuales respecto a las nuevas amenazas derivadas del crimen transnacional organizado, la narcoviolenencia, las debilidades estatales, la corrupción e impunidad donde irrumpen actores no estatales cada vez con mayor fuerza.

Rojas Aravena concluye con la presentación de diez propuestas para la acción regional en la búsqueda de soluciones a dichos problemas: diagnósticos sobre vulnerabilidades y fortalezas; sistematizar las amenazas

híbridas; identificar al crimen organizado transnacional; comprender los impactos de los desarrollos tecnológicos y de la inteligencia artificial; el uso de las tecnologías de información y de comunicación; medidas de prevención; medidas de confianza mutua y de seguridad en las relaciones interestatales; claridad en el rol de autoridades civiles y militares; establecimiento de respuestas holísticas; y la voluntad política como elemento esencial.

# Reflexiones



## Invitado Honorífico

# ALARMA SOBRE LAS DESIGUALDADES



**Bernardo Kliksberg**

Asesor Estratégico de la Oficina Sur-Sur, ONU  
Asesor Honorario, UNICEF

El Informe 2022 de la reconocida ONG Internacional OXFAM es inquietante. Se llama “La desigualdad mata” y rinde cuenta de cómo está el mundo en materia de desigualdad en medio de la pandemia. Se basa en informes de Credit Suisse Bank sobre la riqueza, del Banco Mundial, la ONU, el Foro de Davos, la Revista Forbes, y otras fuentes muy acreditadas. Sus conclusiones marcan tendencias similares a las que presenta el World Inequality Lab, que monitorea mundialmente la marcha de las desigualdades.

El cuadro de conjunto que presentan obliga a la reflexión y a la acción. El mundo era muy desigual cuando llegó la pandemia, en marzo del 2020, pero su impacto ha agravado fuertemente la situación y sus consecuencias.

En el 2020, el 21 y lo que va del 22, entre las principales tendencias observables se hallan las que siguen sintetizadas.

### I. Las Desigualdades Matan

1. Las inequidades causan anualmente: 5.6 millones de muertes por falta de acceso a salud, 2.1 millones por hambre, 210.000 víctimas en países pobres por el cambio climático, 67.000 mujeres por violencia doméstica y mutilación genital. Perecen por ellas, 21.300 personas por día. Cada 4 segundos hay un muerto por impactos de la desigualdad.
2. La pandemia encontró muchas más vulnerabilidades en los pobres. Asimismo, su acceso a vacunas, tests, políticas preventivas, sistemas hospitalarios es limitado.
3. Las desigualdades de ingresos son más determinantes que la edad en la probabilidad de enfermarse gravemente o perecer por el virus.

4. Los habitantes de los países pobres y medios tienen el doble de probabilidad de morir por el virus que los de los países ricos.

## II. Un Mundo Extremadamente Desigual

1. Según el Laboratorio Mundial de la desigualdad, la distribución actual de la riqueza mundial es la siguiente: 10% más rico, 76%; 50% más pobre, 2%; 40% medio, 22%.
2. Las 10 personas más ricas del mundo tienen más que los 3100 millones de personas más pobres.
3. Las 252 más ricas tienen más que los 1000 millones de mujeres y niños, de Asia, África y América Latina.
4. América Latina es la región más inequitativa de todas. El 10% más rico tiene el 77% de la riqueza, el 50% más pobre el 1%.

## III. La Disparada De Las Desigualdades

1. En los 21 meses de la pandemia, las 10 personas más ricas del mundo duplicaron su riqueza. La del 99% de las personas bajó.
2. La riqueza de los 2.725 más ricos creció en la pandemia más que en los 14 años anteriores juntos.
3. Las mujeres fueron especialmente

4. Desde 1995, el 1% más rico viene acaparando una parte de la riqueza mundial 19 veces mayor al 50% de menos recursos.

5. El 75% de los habitantes del mundo viven en países donde la distribución de los ingresos es más desigual de lo que era en 1990.

Las conclusiones de los informes indican que la desigualdad es un factor clave de muerte, que la pandemia la multiplicó, que el mundo es cada vez más asimétrico, con excepciones como los países nórdicos, los más igualitarios, y que las tendencias son aún más alarmantes.

Traen muchas propuestas, entre ellas: fiscalidad progresiva, cero corrupción, renta básica universal, promoción de las PYME y la economía cooperativa, acceso universal a la atención en salud, y las vacunas, educación universal gratuita, no discriminación de género, salario digno, democratización de la economía y el crédito, energías limpias. ¿Serán escuchadas?.

**Bernardo Kliksberg** es considerado el “padre” de la Responsabilidad Social Corporativa. Fue asesor de Naciones Unidas, del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Organización de los Estados Americanos, de la Organización Internacional del Trabajo, de la Organización Panamericana de la Salud, de UNESCO y UNICEF, entre otros organismos internacionales.

Además, fue asesor de diversos presidentes y de numerosas organizaciones públicas y de la sociedad civil en más de 30 países.

Es autor de 68 obras traducidas al inglés, portugués, chino, ruso, árabe, hebreo y francés, entre otros.

Es profesor honorario, profesor emérito y Doctor Honoris Causa en más de 40 universidades.

Apareció su nueva obra **“Por un mundo mejor. Reflexiones estratégicas”**  
(Disponible en Mercado Libre y en Librerías Gandhi).

E-mail: [kliksberg@aol.com](mailto:kliksberg@aol.com)

## *Invitado Honorífico*

# LA EMERGENCIA DE LAS AMENAZAS HÍBRIDAS EN LAS AMÉRICAS



**Francisco Rojas Aravena**

Rector Rector de la Universidad para la Paz

El Antropoceno, el peligro de desaparición de la humanidad ha emergido con fuerza por el impacto de las acciones de la humanidad, por la forma de producción que está afectando la vida del planeta, con el calentamiento global; por un lado y por otro, con las decisiones sobre las armas atómicas. El peligro nuclear vuelve a estar en el primer lugar de la agenda internacional. En el contexto de la invasión rusa a Ucrania. Rusia puso en alerta su arsenal atómico. Es la crisis y la tensión nuclear más grave desde los años 60s, con la crisis de los misiles en Cuba. Desescalar el tema atómico es urgente y requiere decisiones inmediatas del liderazgo, principalmente Rusia, y de otras potencias nucleares.

El sistema internacional muestra altos grados de inestabilidad, de crisis entre las potencias y también en diversas fricciones en diversas regiones del mundo. Ellas se ma-

nifiestan en guerras civiles que desbordan los límites de los Estados e incluyen acciones de actores externos tanto estatales como de actores no estatales. El último quinquenio mostró altos grados de incertidumbre e inestabilidad. Estos se han incrementado de manera exponencial con la crisis generada por la invasión de Rusia a Ucrania. Una respuesta a esta inestabilidad ha sido aumentar los presupuestos militares. Estamos a las puertas de una nueva carrera de armamentos, que distrae recursos de la agenda global y del camino señalado por la Agenda 2030, como ruta para resolver algunos de los principales problemas que afronta la humanidad. La guerra sólo produce más violencia. La guerra genera más guerra. Diálogo es el único camino para encontrar soluciones y alcanzar compromisos que produzcan paz y estabilidad. El diálogo es la fórmula para la paz.

Los peligros globales están aumentando. Los principales actores en el sistema internacional no han logrado establecer un nuevo equilibrio, lo que aumenta los peligros de mayores conflictos globales, de crisis sistémicas y a las cuales, se liga cada vez con más fuerza, los impactos del cambio climático. La Pandemia del COVID19 ha agravado esta situación con sus efectos negativos en todos los ámbitos. Estos se manifiestan en un decrecimiento de la producción global, la ruptura de las cadenas de manufactura internacionales. Además de haber generado más hambre, más desnutrición, más pobreza, mayor desempleo, junto a una grave crisis sanitaria y educativa global. Todo ello favorece la emergencia de tensiones y conflictividades y la incertidumbre.

En el mes de octubre de 2021, se desarrolló un Foro Internacional organizado por el Gobierno de Colombia, por medio de la Presidencia de PROSUR, y la Organización de Estados Americanos (OEA), sobre seguridad regional y amenazas híbridas. En este Foro fui invitado a participar como experto invitado para exponer sobre el tema. En el Foro participaron más de 20 países de la región, así como organismos internacionales regionales. Así también, en el mes de noviembre de 2021, fui invitado por el Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales (IMEESDN) a participar como expositor en un Seminario sobre Seguridad Nacional y Ciberdelincuencia. Las principales ideas que se expresan en este artículo corresponden a mi visión sobre las temáticas que manifieste en estas reuniones, las

cuales he editado y actualizado.

## Principales tendencias en el Sistema Internacional

---

En el contexto internacional se observan una creciente desinstitucionalización, un aumento de la desconfianza, un aumento del autoritarismo, una regresión democrática, y la emergencia de populismos mesiánicos, todo ello se expresa en el surgimiento de nuevos y diversos conflictos en el mundo. Estas situaciones se desarrollan junto a una grave crisis del multilateralismo global. La guerra se manifiesta nuevamente en Europa. Rusia violó los principios de la Carta de Naciones Unidas con la invasión a Ucrania. Es urgente detener la violencia que está causando miles de muertos y millones de refugiados, además de una gran destrucción de la infraestructura ucraniana. Las sanciones económicas que han tomado los países europeos y Estados Unidos impactarán no sólo a Rusia sino al sistema económico global, que tiene altos grados de interdependencia.

Luego de 2 años, la pandemia de COVID-19 agravó diferentes situaciones en todas las áreas y mostró la escasa cooperación y las nuevas y más profundas inequidades que se expresaron en el ámbito de la salud en un “nacionalismo” y en la falta de solidaridad con las vacunas. En lo referido a los sectores más vulnerables en más pobreza, más hambre, más desnutrición.

En lo político, se acentúan los autoritarismos, el descrédito de la democracia y los mesianismos populistas, que tensan las sociedades con crecientes grados de polarización y dificultades de gobernabilidad. En lo referente a las relaciones interestatales la pandemia, además, incrementó el proteccionismo, nacionalismos y tensiones comerciales.

En América Latina y el Caribe, la debilidad de los Estados revela carencias fundamentales. Debemos volver a pensar en la política, en el desarrollo y la sostenibilidad como tareas cruciales para enfrentar viejas amenazas y nuevos retos. En la crisis del multilateralismo latinoamericano, que se presenta tan radicalmente, inhibiendo la posibilidad de una voz común. Esto reduce aún más el peso de la región en el sistema internacional. La región es hoy marginal en los temas globales.

En la actualidad, Latinoamérica no tiene capacidad de concertación, no posee una voz compartida para coordinar y enfrentar la crisis de salud y menos el gran desafío del cambio climático, y tampoco, para enfrentar con una voz compartida y alguna propuesta de la región, la grave crisis generada por la guerra de Rusia contra Ucrania.

Sin confianza no hay cooperación ni colaboración. Sin cooperación y colaboración es imposible progresar y alcanzar la paz. Estamos ante un sistema internacional cargado de incertidumbres. Los contextos de incertidumbre generan inseguridades e inestabili-

dad. Las tendencias que marcan los derroteros futuros se aceleran. Las decisiones que se tomen hoy serán cruciales en el futuro por el peso de la amenaza del Antropoceno.

En el sistema internacional hay guerras que tienden a perpetuarse (Afganistán, Libia, Siria, Sudán y Yemen) y estallan otras nuevas (Etiopía y Nagorno Karabaj) y todas ellas derraman y afectan a los países vecinos. Son responsables de millones de refugiados.

Latinoamérica es una zona de paz entre los Estados. También es la región más violenta del mundo. Con el 9% de la población mundial somos responsables del 34% de los homicidios globales. Con una tasa 4 veces más que el promedio mundial. Entre el 50 y el 60% de ellos están vinculados al crimen organizado. Actor preponderante de la inseguridad y componente esencial de las amenazas híbridas y de las nuevas guerras, en la región y el mundo.

Los riesgos y los desafíos son transnacionales y regionales. La cooperación permite compartir visiones en las instituciones multilaterales. Si estas no funcionan, se erosiona más la confianza interestatal. La confianza favorece la institucionalidad. La confianza se crea con educación. Con la educación para la paz se aprende a dialogar, se aprende la convivencia pacífica y la convivencia democrática y también se aprende la convivencia para el desarrollo sostenible.

No se percibe que pueda haber guerras o

conflictos mayores entre los países de Latinoamérica. Pero enfrentaremos crisis de diferentes magnitudes. Dado el carácter transnacional de los riesgos y amenazas se requieren soluciones cooperativas más allá de los marcos de cada estado. Los problemas globales demandan soluciones globales. Los conflictos en la región son domésticos que se regionalizan y tras nacionalizan, lo que les agrega complejidad.

## **Necesidad de nuevos mapas conceptuales**

---

Los mapas conceptuales heredados de la Guerra Fría no permiten comprender los grandes cambios en curso, ni las tendencias que estos producen. El concepto de poder ha mutado de manera muy importante. El poder duro evidencia su ineffectividad. Sin embargo, sigue siendo usado por algunos actores internacionales que creen que es posible efectuar cambios permanentes, sin o con “bajos” o reducidos costos, por medio del uso de la fuerza. Lo que muestra el sistema internacional actual es que es necesario desarrollar nuevas formas de poder suave, poder inteligente, para enfrentar las nuevas amenazas. El uso de la fuerza no es capaz de resolverlas ni detenerlas. Dado que el conocimiento se encuentra fragmentado y disperso es necesario buscar nuevas formas de conexión interpretativas de carácter multidimensional, que sean capaces de generar nuevos mapas conceptuales; que puedan orientar las políticas públicas y los

cursos de acción de los actores. Estos requieren visiones globales, holísticas, que correlacionen las diversas situaciones que afectan al planeta y sus impactos sobre la seguridad de las personas y los peligros del Antropoceno. Junto a ello, como las decisiones de los actores que buscan cambiar el sistema global afectan la seguridad de las personas, el progreso y al cambio climático.

En esta tarea le cabe un rol trascendental a las Universidades y centros de pensamiento ya que son los encargados principales de reflexionar y producir los nuevos marcos conceptuales. En este ámbito hay un déficit que es necesario subsanar.

Necesitamos un mejor conocimiento sobre los viejos y nuevos actores, particularmente sobre estos últimos. Es necesario fortalecer la relación conocimiento, ciencia y políticas públicas. Ello permitirá plantearse nuevos derroteros para enfrentar las amenazas viejas y nuevas, en los nuevos contextos caracterizados por la incertidumbre, que generan inseguridad e inestabilidad. Ponderar la importancia de la cooperación en un mundo interdependiente es crucial. Poner a las personas en el centro es fundamental en la construcción de los nuevos mapas conceptuales, dados los vínculos y relaciones con las consecuencias sobre el planeta, el progreso y el desarrollo.

Junto a ello es necesario plantearse metas y objetivos en relación con la innovación para la paz. Los avances científicos, la inteligencia artificial, y sus aplicaciones no se han mani-

festado, hasta la fecha, en relación con la paz. Los avances son particularmente significativos en las aplicaciones a la guerra, armas autónomas, desarrollo de armas espaciales, perfeccionamiento de misiles y otros, pero no existe un correlato sobre la Paz y los medios para obtenerla y hacerla permanente, darle sustentabilidad.

## **Menos guerras, más violencia, más inseguridad, más crisis. Las amenazas híbridas**

Las guerras no se declaran. Enfrentamos crisis más profundas en todo el planeta. En el caso latinoamericano las crisis es lo característico.

El conjunto de instituciones democráticas que hacen el Estado de Derecho están debilitadas. La alta desconfianza en las instituciones y la desconfianza interpersonal caracteriza a nuestra región. La desconfianza en las instituciones básicas de la democracia es profunda. Ello se expresa con gran fuerza respecto a los partidos políticos, los Congresos, el Poder Judicial y también en las administraciones gubernamentales. De igual forma, la desconfianza sobre las Fuerzas Armadas y la policía se ha incrementado. Algo similar se expresa respecto a las Iglesias, en particular a la católica.

Los conflictos internos se han transnaciona-

lizado. Las sociedades se encuentran fracturadas con altos índices de polarización, lo que genera una mayor vulneración de los derechos humanos. En muchos casos se está casi al borde de la guerra civil y en algunos casos se presentan componentes terroristas. La violencia se expresa al interior de las sociedades polarizadas, conformando áreas sin presencia estatal, tanto en sectores rurales, como principalmente en áreas urbanas, donde se concentra la pobreza y la desatención del Estado. Ello lleva a plantearse la necesidad de nuevas definiciones - reconocer la necesidad de nuevos mapas conceptuales - y es aquí donde aparece la caracterización de las *amenazas híbridas*.

En América Latina es posible reconocer nuevos actores no estatales que inciden de manera sustancial sobre la debilidad estatal, la conflictividad, la violencia, los mercados ilegales. Algunos de estos actores poseen presencia regional, otros tienen fuerte raigambre subregional y otros son expresiones nacionales o subnacionales.

Una breve descripción nos muestra un panorama complejo en todos los países de la región, en particular en los países más grandes y en la región centroamericana. En Brasil: Comando Bermello y Primer Comando de la capital son los dos grupos de alcance nacional y subregional. Poseen importantes relaciones con guerrilla y movimientos insurgentes colombianos y paraguayos. En Colombia: el Ejército de Liberación Nacional, ex Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia; y grupos paramilitares con diver-

sas denominaciones, tienen manifestaciones en el país y particularmente en las áreas fronterizas con Brasil, Ecuador y Venezuela. Su accionar también ha sido detectado en la región centroamericana. En México, los principales grupos corresponden a: el cartel de Sinaloa, los Zetas, cártel Jalisco Nueva Generación, cártel del Golfo, cartel Familia Michoacana. Al ser apresados los líderes los carteles se dividen en varias organizaciones con diversas denominaciones. El accionar de los carteles mexicanos se expresa en toda la región latinoamericana; poseen nexos con los carteles colombianos. Controlan los tráficó de narco actividad en la región y los embarques hacia otros continentes. En el caso centroamericano las pandillas salvadoreñas – Mara Salvatrucha (MS13) y Barrio 18 - son las más significativas con un accionar centrado en el “triángulo norte” centroamericano y la expansión hacia México y Estados Unidos; también poseen expresiones en España e Italia. En todos los países latinoamericanos existen actores armados no gubernamentales, en el caso de Venezuela, el cartel de los Soles; en Chile organizaciones armadas como la coordinadora Arauco-Malleco, que reivindican la autonomía del pueblo mapuche. En Argentina también existen grupos armados mapuches y otros como el denominado clan Castedo. En el caso de Perú los remantes de Sendero Luminoso siguen activos.

Las redes del crimen organizado generan cadenas de actividades ilegales de diferente tipo. La principal ha sido la narcoactividad, pero hoy posee una importancia similar el

tráfico y la trata de personas, el tráfico de armas, el lavado de activos y la movilización física de dinero. A esto se unen la minería ilegal, el tráfico de especies y de vida silvestre, también el de madera. Los mercados y actividades ilícitas son amplios y diversos.

La debilidad institucional del Estado impide el desarrollo de resiliencias que son las que podría incentivar su transformación y fortalecimiento. A la vez las desconfianzas dificultan que la sociedad civil pueda incidir de manera positiva por medio de la participación.

## **La corrupción es un gran incentivo para la ilegalidad**

La corrupción y la impunidad en nuestra región abren mayores espacios a los actores ilegales. Generan una mayor debilidad estatal. Le quita legitimidad al Estado, debilita las organizaciones democráticas, desincentiva la participación política y electoral, erosiona el Estado de Derecho, reduce las capacidades económicas, incrementa los costos económicos y afecta las posibilidades de mejorar los derechos humanos.

En América Latina podemos recordar que 12 presidentes de la región se encuentran con procesos judiciales abiertos y algunos de ellos están en la cárcel ya con condenas, por temas vinculados a la corrupción. Enfrentar de manera decidida los temas de corrupción es parte de las tareas esenciales para limitar

los espacios de los actores ilegales. Estos actores contribuyen al desarrollo de las amenazas y acciones de carácter híbrido, que afectan de manera sustancial al Estado. La corrupción vulnera el imperio de la ley y establece espacios territoriales de impunidad.

Las amenazas tradicionales siguen presentes. A ellas se suman las nuevas amenazas. El cambio climático es la principal amenaza para la humanidad. Junto a ella es importante destacar las pandemias. Así también otras nuevas amenazas hacen uso de la fuerza, entre estas se encuentra el crimen organizado y los conflictos híbridos. En estos el uso de la fuerza se vincula con expresiones terroristas, con acciones del crimen organizado y la delincuencia transnacional que genera Estados y ciudades fallidas. En estos contextos la ingobernabilidad, la polarización, la fragmentación social, la desinformación, las noticias falsas y la posverdad son componentes esenciales.

Frente a las altas incertidumbres globales es necesario reconocer el contexto global y sus impactos regionales y nacionales e incluso locales. Una tendencia importante en la actualidad muestra una menor cooperación internacional. Las amenazas globales para ser enfrentadas demandan cooperación, sin ella no hay posibilidades de solución. La cooperación, fundada en la confianza como elemento articulador, es compartir información, compartir ideas y compartir procedimientos, diseñar cursos de acción asociados. La cooperación es la que crea y posibili-

ta una visión compartida. La cooperación es aprender del y en el cambio. Más cooperación desarrolla y profundiza una mayor confianza. Sin confianza no hay cooperación posible. En ausencia de cooperación prima la incertidumbre y la inseguridad y no hay estabilidad. La confianza es la que permite construir institucionalidad. El ODS 16 exige una fuerte dosis de confianza para lograr las metas que se propone: paz, justicia e instituciones fuertes; como componente crucial de la *Agenda 2030*.

Su carácter complejo y sus ambigüedades dificultan tener una apreciación adecuada de las amenazas híbridas. Los cambios en las estructuras de poder en el sistema internacional complejizan los vínculos globales. En el contexto de la globalización y los vínculos de interdependencia emergen otros actores; los actores no estatales, con cada vez más peso y fuerza, como lo es el crimen organizado transnacional, al igual que otros actores que colaboran con él, los que erosionan la cohesión social, dificultan la gobernabilidad y la acción del Estado y el imperio de la ley. La debilidad estatal se hace evidente. Más aún ante la falta de mecanismos eficientes de cooperación interestatal.

Los factores domésticos que hemos señalado pobreza, inequidades, segregación, discriminación, marginalidad, corrupción e impunidad, falta de control nacional territorial (urbano y rural), fronteras permeables, fuertes impactos de fenómenos naturales, en espacial desertificación e inundaciones, producto del cambio climático; establecen

mayores dificultades a los Estados y abren mayores espacios a los actores ilegales. Permiten mayores manifestaciones de violencia, a una menor transparencia y a un debilitamiento del imperio de la ley. En ese contexto, además, los espacios virtuales posibilitan nuevos y graves delitos, en particular el cibercrimen. Adicionalmente, las informaciones falsas, la posverdad, resquebrajan la cohesión social y las bases de la institucionalidad democrática; a la cual erosionan y la llenan de incertidumbres y desconfianza.

La armonización de las leyes a nivel regional es un factor decisivo para enfrentar los desafíos mencionados. En el Parlamento latinoamericano, el Parlatino, ha aprobado leyes que contribuyen al combate al crimen organizado y los delitos que generan. Es una buena práctica que debe ser ampliada y lo principal implementada en forma nacional. Ello contribuye a la resiliencia de las sociedades y de los Estados de la región. Pero aún queda mucho camino por avanzar.

Frente a este conjunto de vulnerabilidades una respuesta central es reafirmar los aspectos y desarrollos de la cultura: la *Cultura de la legalidad*, en el ámbito doméstico; la cual debe enfrentar las emergentes culturas del narcotráfico. Y en el ámbito más global la *Cultura de Paz, diálogo y no violencia*, la que se requiere para abrir más oportunidades a la conciliación y la tolerancia. La *cultura democrática* debe permear todos los ámbitos del quehacer del Estado y la sociedad civil.

## Las definiciones de seguridad en las América

En América Latina se marcó hace 20 años atrás una perspectiva apropiada de carácter multidimensional para visualizar los problemas, riesgos y amenazas de seguridad. En octubre del año 2003, hace casi 20 años, la Conferencia de Seguridad de las Américas, celebrada en México, emitió la *Declaración de Seguridad de las Américas* que es una guía esencial para tratar las viejas y nuevas amenazas. En ella tuve el privilegio de participar e intervenir, en nombre de las organizaciones académicas y de la sociedad civil.

Allí se señaló:

La seguridad de los Estados del hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y **“por las siguientes nuevas amenazas”**, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- a. “el terrorismo, **la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas**, la corrupción, **el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos**;
- b. la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;

- c. los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- d. **la trata de personas;**
- e. los ataques a la seguridad cibernética;
- f. **la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos;** y
- g. la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas”.

Para luego destacar que: **“los procesos de integración subregional y regional contribuyen a la estabilidad y la seguridad en el hemisferio. Y que los acuerdos y mecanismos de cooperación bilaterales y subregionales en materia de seguridad y defensa son elementos esenciales para fortalecer la seguridad en el hemisferio”.**

Lamentablemente, pese a múltiples esfuerzos, no se ha alcanzado el nivel de seguimiento requerido. En la actualidad, por una parte, la institucionalidad de la seguridad regional es muy débil, por otra, la crisis del multilateralismo regional es grave y está en un punto muy bajo, lo que impide buscar coordinaciones y cooperación efectiva. Tampoco se percibe un liderazgo efectivo en

la materia, capaz de revertir la situación. A lo anterior se suma la parálisis generada, en este y otros ámbitos, por la Pandemia del COVID19.

Esas debilidades se expresan en la ausencia de una voz compartida, una voz común de la región para enfrentar de forma coherente los riesgos y amenazas emergentes, de carácter multidimensional y que se manifiestan en diversos niveles, locales, nacionales e internacionales. En la crisis internacional derivada de la invasión de Rusia a Ucrania, la región no logró tener una posición unificada, lo que acentúa aún más las divergencias y las dificultades de concertación. América Latina debería tener una voz compartida fuerte en el llamado de la Paz.

## Algunas sugerencias de políticas

Desde esta perspectiva me permití sugerir los siguientes 10 puntos para la acción regional en la búsqueda de enfrentar estos complejos flagelos:

1. Diagnósticos certeros sobre las vulnerabilidades y fortalezas propias. De igual forma una evaluación de las fortalezas potenciales y vulnerabilidades de donde pueden surgir nuevas amenazas y riesgos, en particular amenazas híbridas. El prisma de la seguridad desde las y los ciudadanos es esencial. El enfoque desde la seguridad humana y desde la protección del planeta es

clave para buscar una seguridad sustentable.

2. Revisar las experiencias regionales sobre las expresiones que puedan haber tenido o que tienen estas amenazas híbridas para poder sistematizarlas, ponderarlas y catalogarlas. En la región no existe un Observatorio, una entidad que efectúe esta tarea de manera sistemática a nivel subregional o regional.

3. La emergencia del crimen organizado transnacional es el principal actor capaz de producir riesgos y amenazas de carácter híbrido y de asociarse de manera transnacional. El crimen organizado transnacional coordina acciones con diferentes actores ilegales de la región y fuera de ella, afectando directamente las capacidades del Estado nacional. Ello incide en especial en el control nacional territorial y en el monopolio de la fuerza. Mas aún, la capacidad de disociación influye fuertemente en las capacidades de gobernabilidad del Estado, tanto a nivel nacional como en la coordinación internacional.

4. Es necesario comprender los impactos de los desarrollos tecnológicos y en particular de la inteligencia artificial. Esta tiene y tendrá una incidencia cada vez mayor en todos los ámbitos de la vida de los seres humanos. Es esencial estudiar cómo estas nuevas tecnologías pueden facilitar la acción del Estado, pero también ser conscientes que pueden ser usadas de manera ilegal. La experiencia muestra que las

estructuras ilegales y el crimen organizado transnacional son más rápidos en el uso de las nuevas tecnologías. Este es un tema de particular importancia en el desarrollo de medidas preventivas y en la coordinación subregional y regional de los Estados latinoamericanos y caribeños.

5. Aprender e instruir sobre el uso de las tecnologías de información y comunicación, TICs. El impacto de las redes sociales es cada vez mayor, incide de manera fundamental sobre los sistemas políticos. En particular, como se ha comprobado oportunidades de incidencia ilegal en procesos electorales, afectando la cohesión social y los procesos democráticos. Los marcos culturales se ven afectados por las tendencias que marcan las redes sociales y el uso avanzado de las nuevas tecnologías de información y comunicación. El estado ha sido muy lento en aprender de ellas y en ellas.

6. La prevención es la herramienta fundamental. A partir de la prevención es posible generar medidas de alerta temprana. Ello está asociado a la capacidad de tener diagnósticos certeros para enfrentar las debilidades coyunturales y estructurales que vulnerabilizan al Estado. Es necesario tomar medidas anticipadas para evitar daños esenciales ante acciones y amenazas híbridas, creadas por el crimen organizado transnacional.

7. Superar la desconfianza entre los Estados y sus agencias se transforma en un elemento esencial para enfrentar las nuevas

amenazas, los nuevos riesgos y en particular las amenazas híbridas. El desarrollo de medidas de confianza mutua y de seguridad debe ser profundizado en las relaciones interestatales. Así como la creación de confianza inter-agencial, tanto a nivel nacional, subregional y regional. Es necesario evaluar de manera crítica los avances y los retrocesos que se han presentado en las últimas 2 décadas. Lo anterior conlleva buscar formas para desarrollar y para fortalecer la cooperación, que es clave esencial para alcanzar la estabilidad, el fortalecimiento del Estado de derecho, el progreso y la paz.

8. Es importante coordinar acciones a nivel nacional que posibiliten la ejecución de acciones efectivas que involucren distintas agencias del Estado, tanto civiles como militares. En todo caso, es fundamental tener claridad sobre el rol que le corresponde a cada una de las entidades que participan en este contexto de interoperabilidad para enfrentar, en un marco multidimensional y multinivel, las amenazas y riesgos de carácter híbrido. Se debe evitar la superposición de roles policiales y militares. La superposición es ineficiente, genera conflictividad inter-institucional, reduce las oportunidades de colaboración efectiva y puede fundar un incremento de la desconfianza entre las diferentes entidades involucradas.

9. La posibilidad de enfrentar con éxito los riesgos y amenazas de carácter híbrido están directamente vinculadas con la posibilidad de establecer respuestas holísticas. Que se funden en un análisis de las causas

profundas de los riesgos y amenazas y que evalúen las fortalezas y vulnerabilidades que se presentan en el terreno, en cada coyuntura y de forma estructural. Además, las visiones holísticas y las respuestas deben considerar al conjunto de las agencias del Estado y en coordinación con los Estados de la región. Ello presupone el desarrollo de confianza y una efectiva coordinación inter-agencial, de carácter multinivel, nacionales y regionales.

**¡Si quieres la paz, trabajemos por la paz!**

San José, Costa Rica, marzo 2022.

El **Dr. Francisco Rojas Aravena** es Rector de la Universidad para la Paz desde 2013. En 2018, el Consejo lo reeligió para un segundo mandato, que concluirá en 2023. Es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht (Países Bajos) y especialista en Relaciones Internacionales, particularmente en el área de Seguridad Internacional. Fue Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) entre 2004-2012, y Director de FLACSO-Chile entre 1996-2004.

Ha sido profesor de Relaciones Internacionales, Seguridad Internacional y Negociación en varias universidades de la región y fuera de ella, incluyendo la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) y la Universidad de Stanford, en su campus chileno. Como profesor Fulbright, trabajó en el Centro Latinoamericano y del Caribe (LACC) de la Universidad Internacional de Florida. Además, ha sido profesor visitante en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y en la Academia Diplomática Andrés Bello (Chile).

Es miembro del Consejo Editorial de varias revistas profesionales, entre ellas *Foreign Affairs Latin America* (México), *Pensamiento Iberoamericano* (España); y *Ciencia Política* (Colombia). Es un autor y editor prolífico y ha publicado un gran número de libros, además de colaborar ampliamente con capítulos en muchos otros. Sus artículos han sido publicados tanto en la región como fuera de ella, y han sido traducidos a varios idiomas. En 2016, recibió el "Premio Nacional Malinalli" de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. En 2012, los gobiernos de Costa Rica, República Dominicana y Paraguay le honraron por sus contribuciones a la integración y a la mejora de las relaciones entre los países que componen la región de América Latina y el Caribe.

Su último libro, **La difícil tarea de la paz** (Palgrave Macmillan), ofrece una visión integral sobre los temas de la paz y los conflictos, la educación para la paz, las relaciones internacionales y los estudios regionales durante el final de la segunda década del siglo XXI.

# Investigaciones



# GOBERNANZA MULTINIVEL ANTE LA CRISIS DE SALUD PÚBLICA DEL SARS-CoV-2: ALGUNOS CASOS LATINOAMERICANOS COMPARADOS<sup>1</sup>

Joel Mendoza Gómez

## Abstract

In the face of the COVID 19 pandemic, the responses of national governments have been aimed at addressing the crisis. The national agenda has been preponderant in Latin America, but alternative agendas for hospital care and immunization emerge from the subnational scenario. This study focuses on multilevel governance arrangements aimed at obtaining hospital and pre-hospital supplies in response to the pandemic. The cases of Maranhão, São Paulo, Nuevo León and Caravelí are studied. It seeks to compare pre-existing national health systems and national responses to the pandemic crisis in search of common causes. The result is that the systems and the responses are dissimilar; only the intergovernmental lack of coordination and the intention to receive electoral political revenues coincide.

*Keywords: Covid-19; multi-level governance; political crises; vaccination; sanitary system*

## Resumo

Diante da pandemia do COVID-19, as respostas dos governos nacionais têm sido voltadas para o enfrentamento da crise. A agenda nacional tem sido preponderante na América Latina, mas no cenário subnacional emergem agendas alternativas de atenção hospitalar e de imunização. Este estudo se concentra nos modelos de governança multinível voltadas à obtenção de suprimentos hospitalares e pré-hospitalares em resposta à pandemia. São estudados os casos do Maranhão, São Paulo, Nuevo León e Caraveli. Além da modelagem de casos de governança, busca-se comparar sistemas nacionais de saúde pré-existentes e respostas nacionais à crise pandêmica em busca de causas comuns. O resultado é que os sistemas e as respostas são diferentes; apenas se assemelham a falta de coordenação intergovernamental com a intenção de receber receitas políticas eleitorais.

*Palavras-chave: Covid-19, Governança multinível, crise política, vacinação, sistemas sanitários*

<sup>1</sup> Artículo de investigación, México.

## Resumen

---

Ante la pandemia de la COVID 19 las respuestas de los gobiernos nacionales han estado orientadas a la atención de la crisis. La agenda nacional ha sido preponderante en América Latina, empero desde el escenario subnacional surgen agendas alternativas de atención hospitalaria e inmunización. Este estudio se centra en arreglos de gobernanza multinivel orientados a la obtención de insumos hospitalarios y prehospitales en atención a la pandemia. Se estudian los casos de Maranhão, São Paulo, Nuevo León y Caravelí. Se busca comparar los sistemas sanitarios nacionales preexistentes y las respuestas nacionales ante la crisis pandémica en búsqueda de causales comunes. Se tiene por resultado que los sistemas y las respuestas son disímiles; solo coinciden la descoordinación intergubernamental y la intención de recibir réditos políticos electorales.

*Palabras clave: Covid-19; gobernanza multinivel; crisis política; vacunación; sistema sanitario*

## 1. Introducción

---

La pandemia provocada por el virus causante del SARS-Cov-2<sup>2</sup> ha mostrado severos déficits institucionales en los sistemas de salud pública estatales (Greer et al., 2021) así como un sistema global de gobernanza de la salud fracturado y descoordinado (The Lancet, 2020). La academia de la política pública, la salud, las relaciones internacionales y el área de imbricación que hay entre ellas se ha volcado a estudiar el fenómeno pandémico y las respuestas institucionales subnacionales, nacionales e internacionales.

Si bien se ha estudiado la dimensión nacio-

nal de la respuesta gubernamental (Alvarenga et al., 2020; Bursens, 2020; Cáceres Cabana et al., 2021; Claudio A. Méndez, 2021; de Jong & Ho, 2021; Duckett, 2020; Greer et al., 2021; Peci et al., 2021; Reiss & Czypionka, 2021) así como el rol jugado por los organismos internacionales (Cardozo Fernandes, 2020; Kaasch, 2020; Sanahuja, 2020; Taylor & Habibi, 2020; Wenham, 2021); queda pendiente en América Latina un estudio comparativo sobre los esfuerzos paliativos desde lo local con proyección internacional a través de estrategias que puedan ser estudiadas desde la gobernanza multinivel. También se recupera la intención de Brian Colfer y Phi-

---

<sup>2</sup> Este es el nombre dado al virus por el Comité Internacional sobre Taxonomía de los Virus con fecha del 11 de febrero de 2021, mientras que el nombre COVID-19 fue anunciado por la OMS en la misma fecha para el padecimiento (Colfer, 2020).

llip Lipsky de estudiar la respuesta a la pandemia como un caso de política pública ante crisis que no son necesariamente bélicas ni mundanas (Colfer, 2020; Lipsky, 2020).

La teoría será aplicada para comparar casos de sistemas disímiles con resultados similares. Lo primero refiere al diseño de los sistemas sanitarios, así como las interacciones intergubernamentales<sup>3</sup> concurrentes. Lo segundo refiere la aparición de formatos de gobernanza multinivel orientados a la consecución de enseres médicos, ya sean biológicos para inoculación o enseres hospitalarios que, contingentemente, pueden caracterizarse como recursos de uso común<sup>4</sup>. Esta relación entre variables pretende responder a la pregunta *¿por qué los gobiernos subnacionales han implementado o migrado a esquemas de gobernanza multinivel para tener acceso a insumos clave para afrontar la crisis de salud pública causada por el virus causante del SARS-CoV-2?* La respuesta surge de la síntesis documental de casos; empero profundizar en otros casos de este tipo es necesario para obtener una imagen más completa.

Se tiene por problema que al brote epidémico de coronavirus se le debe hacer frente a través de insumos limitados para las etapas de prevención (vacunas) y tratamiento (enseres hospitalarios para terapia respiratoria). Dichos recursos han tendido a ser obte-

nidos y distribuidos por los gobiernos nacionales atendiendo una agenda centralizada. Ante ello, múltiples gobiernos subnacionales, con o sin respaldo de actores sociales organizados, han encontrado arreglos multinivel alternativos a la reasignación de insumos para enfrentar la pandemia.

Es de perogrullo repasar la condición de interdependencia entre los Estados, así como entre los diversos niveles de gobierno a su interior consecuentemente a la globalización (Hocking, 1993) y al diseño federal o central empero descentralizado en su ejercicio (Greer et al., 2021). No obstante, **la condición de universalidad supuesta por la pandemia del SARS-CoV-2 vuelve más evidentes los problemas de coordinación-descoordinación entre niveles de gobierno**, así como la diferencia entre sus intereses y la oportunidad de satisfacerles más allá del paradigma jerárquico.

El método elegido para el diseño de la investigación, *“Most different systems, similar result”* (Przeworski y Teune, 1970) considera el estudio de sistemas diferenciados, con resultados similares en lo que respecta a la variable de estudio. Sirve la función de obviar aquellas características que diferencian los sistemas en comparativa a fin de encontrar los factores (endógenos o exógenos) que producen resultados similares.

<sup>3</sup> Se emplea el término Intergubernamental (véase Poirier et al., 2015), que suele ser propio del estudio del federalismo, a saber que Perú es un Estado unitario cuya administración pública se encuentra descentralizada para su ejercicio en tres niveles superpuestos. México y Brasil, por otra parte, son de jurisdicción federal a pesar de trayectos históricos de centralización-descentralización-recentralización.

<sup>4</sup> Traducción propia de Common Pool Resources.

El andamiaje metodológico implica el conocimiento de un universo de sistemas (en este caso sistemas nacionales de salud pública en América Latina), del cual se selecciona una muestra de sistemas diferentes cuyos resultados se asemejan (Przeworski y Teune, 1970). Se ha optado por hacer lo segundo en primer término. En América Latina se encuentran cuatro casos donde gobiernos subnacionales han tendido relaciones internacionales a la vez que con la sociedad civil que se alejan del ordenamiento jerárquico gubernamental en búsqueda de enseres para la atención sanitaria.

Los mencionados casos corresponden a Caravelí, Arequipa en Perú (Cáceres Cabana et al., 2021), Maranhão y São Paulo en Brasil (Alvarenga et al., 2020; Brancoli, 2021), y Nuevo León en México (Chio, 2021). Los casos fueron elegidos a través de revisión de literatura académica y hemerográfica. Se tiene como hipótesis tentativa que los gobiernos subnacionales y los actores de la sociedad civil involucrados han respondido asociándose con actores públicos o privados de otras nacionalidades o internacionales para la compra u otra forma de obtención de recursos, esto en virtud de intereses propios. Los casos de gobernanza han tomado diversas formas alrededor de personajes o estructuras políticas que cuentan con capacidades materiales para resolver las adquisiciones contingentes.

## **2. Gobernanza multinivel sobre recursos de uso común escasos ante la crisis del Covid-19**

Se identifican tres particularidades en las respuestas locales. La primera es la diversidad de actores involucrados en el diseño e implementación de programas y políticas públicas en materia de sanidad. La segunda es la repentina centralidad y consecuente demanda de los enseres médicos y de inmunización para la atención sanitaria. La tercera corresponde a la situación de crisis causada por la amenaza que supone la enfermedad para la población, la urgencia institucional de prevenir y afrontar los contagios, y la incertidumbre infligida por un virus nuevo y desconocido.

### **2.1. Gobernanza multinivel**

La participación de actores no gubernamentales en los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas no es reciente. Mientras que la coordinación entre órdenes de gobierno más o menos autónomas que se superponen geográficamente es obligada por diseño constitucional de cada estado. Sin embargo, la toma de decisiones relacionada con el proceso de política pública se han complejizado incrementalmente por consecuencia de la globalización (Daniell & Adrian, 2017), y han aumentado en cuanto a densidad tanto en el diseño como en la implementación (Mendoza Ruiz & Mendoza

Gómez, 2021).

El Comité de las Regiones de la Unión Europea llamó, en nombre del principio de subsidiariedad, a la inclusión de diversas formaciones sociales en la toma de decisiones (Mendoza Ruiz & Mendoza Gómez, 2021). El nombre dado a estos procesos es el de *gobernanza*, el término es sujeto de debates en cuanto a sus acepciones. Respecto a su estudio, Liesbet Hooghe y Gary Marks (2003; 2004) tienen por gobernanza cualquier toma de decisiones vinculante perteneciente a la esfera pública.

Por otro lado, Agustí Cerrillo i Martínez (2005) sin aventurar una definición remarca que el término se ha utilizado para referir modelos de gobierno cooperativo donde el vínculo central es el público-privado orientado a la creación de política pública y provisión de servicios. El debate les precede, teniendo como vertientes originales las aportaciones de Jan Kooiman por un lado y las de Roderick A. W. Rhodes por otro (Navarrete Ulloa, 2017). Aunque se tiene por **coordenadas comunes** la *interdependencia entre actores, interacciones continuadas en función de intereses e intercambio de recursos, confianza y reglas previamente acordadas, y un significativo grado de autonomía* (Navarrete Ulloa, 2017).

El antecedente del Comité de las Regiones incorpora un nivel adicional de especificidad que se ha extendido en la práctica más allá de la UE; la participación de gobiernos subnacionales y actores sociales de múltiples escalas; a esto se le conoce como Gober-

nanza multinivel (Marks, 1993). El reto a superar en la práctica es coordinar los intereses de los actores a pesar de la diversidad de orígenes y naturalezas para la toma conjunta de decisiones (Bache & Flinders, 2004; Bulkeley et al., 2003) en un sistema de gobernanza que se amplía hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera (Pierre & Peters, 2000; Termeer et al., 2010) a fin de integrar y superar las externalidades de cada nivel (Marks & Hooghe, 2004).

Mientras tanto, el estudio de este subtipo de gobernanza hace frente a dos problemas; a) la naturaleza multinivel de los actores implica la interacción de problemas e intereses correspondientes a escalas diversas (geográficas, jurisdiccionales y epidemiológica para este caso) a la vez que niveles diversos dentro de estas (v.g., local, estatal, nacional e internacional) (Cash et al., 2006; Termeer et al., 2010; Van Kersbergen & Van Waarden, 2004), y b) este estudio se ha decantado por dos corrientes diferenciadas por el diseño geográfico jurisdiccional de cada tema de política pública (Daniell & Adrian, 2017; Enderlein et al., 2010; Hooghe y Marks, 2003; 2004; Saito-Jensen, 2015).

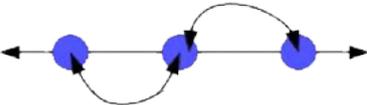
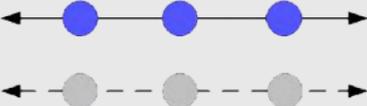
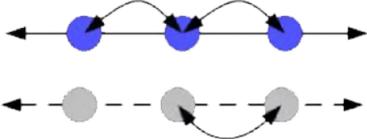
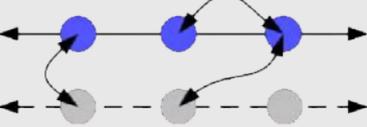
Sobre las escalas, Cash et al (2006) aportan que se tiene por “escala” dimensión utilizada para medir y estudiar cualquier fenómeno, mientras que “nivel” refiere a las unidades de análisis ubicadas en diferentes posiciones dentro de la escala. En función de ello, **para el estudio de la gobernanza multinivel se identifican tres escalas: 1) espacial, 2) jurisdiccional, 3) institucional** (Termeer et

al., 2010; Van Kersbergen & Van Waarden, 2004). Puede entonces cuestionarse el adjetivo de “multinivel”, a saber que los tomadores de decisiones no sólo provienen de distintos niveles de la escala jurisdiccional, sino también de otras escalas como las que transcurren entre microempresas y grandes conglomerados, y entre individuos y ONG de proyección transnacional.

Resulta ocioso decantarse sobre esa discu-

sión, basta recuperar que para el estudio específico de la respuesta ante la pandemia se encuentra una más, la epidemiológica. Según se abordará más adelante, la respuesta ante las crisis obliga a considerar la escala temporal también. Es menester considerar sobre cada caso analizado los niveles y escalas inmiscuidos. Lo anterior queda mejor ilustrado según la siguiente representación.

**Tabla 1: Ilustraciones esquemáticas de interacciones trans-nivel, multinivel y multiescalar**

	Nivel	Escala
	Multi-	Uni-
	Trans-	Uni-
	Multi-	Multi-
	Trans-	Multi-
	Trans-	Trans-

Fuente: Traducción propia de Cash et al., 2006.

Se entiende de la ilustración que la condición “multi-escalar” es aquella que incluye nodos (personas) de naturaleza diversa que se relacionan con otros de su misma escala alrededor de un tema de interés, mientras que la condición de “trans-escalar” implica relaciones con nodos de otras escalas. Análogamente, la “multi-nivelidad” de un sistema implica la existencia de múltiples nodos dentro de una misma escala, usualmente ordenados de manera jerárquica; mientras que la “trans-nivelidad” implica interacciones más allá del ordenamiento jerárquico por medios distintos a los formales.

Sobre la tipología dada a la gobernanza para su estudio, Hooghes y Marks (2004) identifican dos categorías diferenciadas por su organización jurisdiccional. La gobernanza de tipo I refiere a la existencia y relación entre jurisdicciones únicas en cada nivel.

Por su lado, la gobernanza de tipo II hace referencia a situaciones donde para una misma área temática y un mismo nivel, existen múltiples cuerpos jurisdiccionales en convivencia.

Ejemplo de la primera situación las federaciones donde a los gobiernos nacionales corresponde la administración de más de un área de política pública para lo cual dispone de dependencias temáticas encargadas de proveer servicios sobre un mismo territorio. Por su parte, el tipo II se ilustra por sistemas de transporte público urbano donde distintas líneas de tranvía o autobús son administradas por cuerpos administrativos diferenciados aún si comparten estaciones, tramos de ruta, o incluso si algún cuerpo es incluyente de los demás. La diferenciación entre ambos tipos se complementa con la siguiente tabla:

***Tabla 2: Tipos de Gobernanza Multinivel***

<b>Tipo I</b>	<b>Tipo II</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jurisdicciones de propósito general</li> <li>• Membresías no traslapantes</li> <li>• Jurisdicciones en un número limitado de niveles</li> <li>• Arquitectura aplicada al sistema en general</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jurisdicciones para tareas específicas</li> <li>• Membresías traslapantes</li> <li>• Jurisdicciones en un número ilimitado de niveles</li> <li>• Diseño flexible</li> </ul>

*Fuente: Traducción propia de Marks & Hooghe, 2004.*

En función de ello este marco de gobernanza más que describir los modelos de interacción surgidos, aborda la transición entre modelos imperantes de salud y ramificaciones contingentes de gobernanza multinivel para la atención a una crisis. Esta transición puede implicar nuevos vínculos entre niveles o escalas; o sea, la aparición de actores no propios del sistema de salud ni creadores tradicionales de política pública.<sup>5</sup> En términos de la diferenciación entre tipos de Gobernanza, también se entiende que el modelo contingente de gobernanza pueda ser de tipo distinto que el resto del sistema nacional. Las migraciones contingentes entre inclusión de niveles y escalas, así como de un tipo de gobernanza a otro, en este estudio, se dan en función de intereses por obtener recursos, según las condiciones del siguiente apartado.

## **2.2. Vacunas y enseres de terapia respiratoria; recursos de uso común**

Según Elinor Ostrom (2003), un recurso de uso común es caracterizable según dos variables, la dificultad o imposibilidad de excluir a otros de su uso, aprovechamiento o extracción; así como el hecho de que su utilización disminuye su disponibilidad para el resto de los potenciales usuarios. En función de lo segundo cobra fundamental importancia conceptos como flujo o existencias (Ostrom, 1990). Quedan diferenciados de los

bienes privados que son de uso exclusivo del poseedor, también de los bienes públicos pues el consumo de estos no disminuye la cantidad disponible para el resto de los potenciales usuarios (Ostrom, 2003).

Lo anterior refiere al uso de un recurso, más no a su propiedad, a saber que la propiedad formal puede recaer en el gobierno central, regional, local, o incluso entidades privadas (Ostrom, 2003). Se han identificado 5 derechos relacionados a la propiedad y roles que los actores tienen ante determinado escenario de acción colectiva en función de los derechos que poseen (Ostrom, 2003; Schlager y Ostrom, 1992). Los derechos son:

---

<sup>5</sup> A este respecto existe literatura sobre la admisión y tolerancia de la participación de nuevos actores, no gubernamentales en el diseño e implementación de políticas públicas, así como la provisión de servicios públicos a fin de preservar la gobernabilidad de un determinado constituency ante una situación crítica, se recomienda la lectura de *Gobernanza y gestión pública* (Aguilar Villanueva, 2006).

***Tabla 3: Derechos de propiedad***

<b>Derechos</b>	<b>Contenido</b>
<b>Acceso</b>	El derecho a entrar en un área física definida y gozar de beneficios no sustractivos
<b>Retiro</b>	El derecho a entrar en un área física definida y gozar de beneficios no sustractivos
<b>Manejo</b>	El derecho a regular los patrones internos de uso y transformar el recurso haciendo mejoras
<b>Exclusión</b>	El derecho a determinar quien tendrá derecho de acceso y cómo ese derecho puede ser transferido
<b>Marginación</b>	El derecho a vender o arrendar derechos de exclusión, manejo o retiro

*Fuente: Traducción propia de (Schlager y Ostrom, 1992).*

Mientras que los roles se asignan en función de los derechos para un modelado como el que sigue:

***Tabla 4: Conjuntos de derechos asociados a cada rol***

	<b>Dueño</b>	<b>Propietario</b>	<b>Solicitante autorizado</b>	<b>Usuario Autorizado</b>	<b>Accesante autorizado</b>
<b>Acceso</b>	X	X	X	X	X
<b>Retiro</b>	X	X	X	X	
<b>Manejo</b>	X	X	X		
<b>Exclusión</b>	X	X			
<b>Marginación</b>	X				

*Fuente: Traducción propia de (Ostrom, 2003).*

Del traslape entre estas dos tablas se puede sintetizar un sistema alrededor de la relación de propiedad que se tenga con el recurso en cuestión. Si bien, la negociación dentro de un sistema de gobernanza puede derivar en la concesión o pérdida de derechos; la migración a otros modelos, o su creación permanente o contingente, crea la oportunidad de reasignación de roles. Entiéndase que un sujeto puede migrar de un sistema a otro con el propósito de escalar en esta escala de roles a fin de ejercer más control sobre el recurso<sup>6</sup>.

Caracterizar los biológicos de inmunización y los enseres hospitalarios como recursos de uso común permite hacer uso de los roles mencionados para caracterizar las redes de gobernanza que existen en torno a ellos. Coincidentemente permite comprender la carencia de insumos como disparador para buscar otros arreglos y relaciones más allá de la jerarquía nacional que permitan obtener los mencionados recursos. No obstante ello solo es acertado en aquel periodo durante el cual sus existencias o flujos fueron limitados o inciertos.

En la escala global, tanto las vacunas aprobadas contra la covid-19 como los concentradores de oxígeno son materiales comercializados por los privados que las producen. Sin embargo los regímenes de propiedad que se otorgan a estos recursos son diversos

para cada sistema nacional, fluyendo de aquellos donde el Estado es el dueño y los gobiernos subnacionales son Propietarios o Solicitantes a otros donde este segundo rol lo juegan actores privados.

Durante la primera etapa de la pandemia, los insumos hospitalarios fueron escasos. Aunado a ello, los sistemas sanitarios latinoamericanos son carentes en cuanto a capacidades y se encuentran en un tránsito de largo aliento de renovación o reforma (Laurell, 2021), ello implicando escasa preparación para atender flujos intensos de casos. Las vacunas, alrededor de su creación, fueron ofertadas exclusivamente a los gobiernos centrales y estas fueron adquiridas principalmente por países de rentas medias y altas (Ghebreyesus, 2021) a través de contratos de millones de dosis que fueron entregadas en múltiples envíos parciales. A esto agréguese el tiempo que tomó a los gobiernos establecer sistemas de vacunación.

Las vacunas son bienes consumibles de uso único, mientras respiradores y “camas” de terapia intensiva solo pueden ocuparse por un paciente a la vez. Su uso efectivamente disminuye del total disponible. Mientras que la exclusión de su uso queda imposibilitada, no por las condiciones institucionales, sino por la necesidad de inmunizar a la mayor proporción poblacional que sea posible, así

---

<sup>6</sup> Si bien este marco se ha desarrollado para versar sobre gobernanza de los recursos ambientales, puede adaptarse para el caso que ocupa al presente siguiendo el ejemplo dado por estudios sobre valorización de data virtual (Álvarez León, 2016, 2017) así como la caracterización de la comida como un recurso de uso común (Carceller-Sauras & Theesfeld, 2021) por mencionar algunos.

como de evitar la mayor cantidad de fallecimientos que sea posible. Estas condiciones se entienden como consecuencia de la situación de crisis traída por la pandemia, sobre ello se abona en el apartado siguiente.

### 2.3. Gobierno, gobernanza y Relaciones Internacionales en situaciones de crisis

Phillip Lipsky (2020) ha provisto un marco para estudiar situaciones de crisis más allá de las de tipo militar o financiero. Entiéndase por crisis “aquella situación que amenaza con dañar significativamente la población o

valores fundamentales y conmina una respuesta política bajo presión temporal (urgencia) e incertidumbre<sup>7</sup>”. Son entonces tres los factores que determinan la condición crítica; 1) amenaza, 2) urgencia, 3) incertidumbre. Al comparar la política de momentos no-críticos, identificada como “Política de economía abierta”, con aquella que suele surgir de momentos de crisis, surge la comparativa que sigue:

***Tabla 5: Arquetipos comparados de política de las crisis y de la economía abierta***

Política de Economía Abierta	Política de la Crisis
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preferencias distributivas claramente delimitadas</li> <li>• Interacciones continuas y rutinarias</li> <li>• Instituciones establecidas</li> <li>• Rol limitado de liderazgos políticos</li> <li>• Resultados internacionales endógenos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preferencias distributivas poco delimitadas</li> <li>• Interacciones abruptas e infrecuentes</li> <li>• Arreglos institucionales ad hoc</li> <li>• Rol central de liderazgos políticos</li> <li>• Resultados internacionales exógenos</li> </ul>

*Fuente: Traducción propia de Lipsky, 2020.*

<sup>7</sup> Traducción propia de I define a crisis as a situation that threatens significant harm to a country's population or basic values and compels a political response under time pressure and uncertainty (Lipsky, 2020).

Los arquetipos presentados permiten apreciar tendencias sobre cada uno de los renglones de la tabla previa. A) Ante la crisis, la distribución de competencias entre diversos niveles y escalas puede volverse difusa; B) las interacciones entre actores exceden las rutinarias y se amplían de formas poco usuales y con poco antecedente; C) los actores emprenden arreglos poco institucionalizados sino contingentes; D) ante la incertidumbre institucional de la condición de crisis, el liderazgo personal cobra importancia, mientras que en circunstancias normales se ve limitado por frenos institucionales; y E) ante una situación de crisis los resultados de las acciones estatales dejan de estar solamente determinados por la acción estatal y se sujetan a un contexto de interdependencia aumentada.<sup>8</sup>

Las crisis plantean escenarios y desafíos poco comunes, ante lo cual los tomadores de decisiones tienden a carecer de preferencias o conocimiento sobre qué política pública es más redituable. A la vez, la existencia de amenazas sobre la vida y urgencia para resolver tiende a confrontar las agendas de salud pública y desarrollo económico.

En escenarios no-críticos la agregación por intereses de los tomadores de decisiones es predecible y tiende a regularizarse e institucionalizarse, mientras que durante las crisis es altamente probable que aparezcan vínculos nuevos en función de intereses nuevos,

ambos poco predecibles. El rol de los actores políticos suele encontrarse acotado por la distribución de competencias a lo largo de agendas temáticas, jurisdicciones y delegaciones burocráticas. Sin embargo, la existencia de amenazas sobre la existencia tiende a crear púlpitos desde los cuales se centraliza la toma de decisiones, a la vez que se interpreta la amenaza y urgencia traídas por la crisis, inclusive con consecuencias perversas derivadas de minimizar las posibles consecuencias. Los arreglos institucionales convencionales pueden ser sustituidos pro tempore por arreglos ad hoc como ordenamientos de emergencia, grupos de trabajo y posicionamiento de nuevos liderazgos técnico-políticos.

Por último, se tiene por convencional que las actitudes y los resultados arrojados por el sistema internacional son subsecuentes de agendas domésticas nacionales (o subnacionales, véase Mendoza Gómez,<sup>2021</sup>). Ello no se cumple para las situaciones de crisis, estas pueden originarse en otros países y propagarse o consecuentes en plétora de formas. A la vez, las crisis pueden ser exógenas al mismo sistema político nacional e internacional, al deberse, por ejemplo, a la evolución de un virus. Sobre lo anterior no existe factor político alguno.

La pandemia de la Covid-19 califica como una crisis que cumple con los factores de amenaza, urgencia e incertidumbre (Lipsky,

---

<sup>8</sup> La situación pandémica es el ejemplo perfecto en razón de la infecciosidad del virus en cuestión. El resultado de la migración de un individuo infectado es la propagación del virus hacia otros países, empero ello no se considera parte de la agenda estatal por motivo alguno.

2020). Resta encontrar en qué punto del continuo entre los arquetipos mencionados en la tabla se encuentran los casos mencionados en lo respectivo a la respuesta ante la crisis. Dadas condiciones son ciertas no solo para los gobiernos centrales, sino que los subnacionales se encuentran sujetos, así como a las RIG causadas por el diseño constitucional. Es ante lo anterior que **es factible un traslape entre arreglos de gobernanza multinivel y política de las crisis donde arreglos plurales que incluyan actores de naturalezas diferentes, se incorporen para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a la obtención de recursos de uso común** para la atención de la crisis.

En función del diseño dado al presente, se procede a conocer el antecedente sistémico general y en materia de salud (prevención y atención de enfermedades virales) a la vez que el panorama de atención de la crisis a nivel nacional para cada uno de los casos. Después se estudiarán los formatos de gobernanza multinivel surgidos para la atención de la crisis en el nivel subnacional. En última instancia se compararon los descubrimientos que surjan de lo mencionado para los casos muestreados.

### **3. Respuesta institucional ante la emergencia sanitaria**

---

La pandemia provocada por el virus causante del SARS-CoV-2 rebasa las condiciones de

un fenómeno puramente biológico. La provisión de servicios de salud pública recae en las instituciones que los Estados han previsto para ello; aunado a ello, la enfermedad y las respuestas sociales e institucionales a esta son transversales a las agendas gubernamentales de todos los órdenes. La globalización cataliza cualquier efecto del virus debido a la hipermovilidad que permiten las tecnologías del transporte.

Los registros más tempranos sobre la enfermedad datan de noviembre o diciembre de 2019, la condición de pandemia fue anunciada por la OMS el día 11 de marzo de 2020 (Castañeda, 2020), empero la primer aprobación para uso de emergencia de un biológico emitida por la Organización Mundial de la Salud data del 31 de diciembre de 2020. A lo largo de este periodo y aún a la fecha en que se escribe el presente, la respuesta gubernamental ha sido variada en cuanto a intervenciones no farmacológicas (Jarman, 2021), yendo de la no-respuesta y negación o desdén, al equivalente de poner sus economías en coma artificial (Greer et al., 2021) incluyendo el cierre de fronteras, teletrabajo, y cierre de la actividad económica en mayor o menor medida. Las segundas previnieron el contagio, y el aumento de óbitos de manera efectiva; empero son económicamente insostenibles en el largo plazo y la vuelta a actividades se tiene por meta en el total de los casos (Jarman, 2021). La respuesta farmacológica es condicionada al desconocimiento del tratamiento y la inexistencia de vacunas, en un primer momento, y su distribución desigual tras la aprobación de

hasta 11 biológicos por la OMS (Piraveenan et al., 2021; The Lancet, 2020; Zhou, 2021).

La centralización es común de la administración de crisis (Lipsky, 2020) pues permite que sea bajo una agenda única que se distribuyan bienes limitados, obedeciendo a la recaudación uninominal de réditos y méritos políticos (Mendoza Ruiz, 2022). Además la respuesta sanitaria gubernamental, tal como la obtención y provisión de bienes sanitarios, ha estado 1) atendida a condiciones de mercado de existencia y fluctuación de precios, 2) condicionada por la venta exclusiva de insumos a gobiernos centrales (particularmente vacunas), a la vez que 3) dirigida en la mayoría de los casos por el gobierno central de manera exclusiva. Lo anterior refiere procesos de centralización que han sido transversales para los estados federales o con administraciones descentralizadas, dándose a menudo a través de paneles intergubernamentales de “coordinación” (Cardozo Fernandes, 2020).

Esta centralización es cierta también para las relaciones entre los gobiernos centrales y las organizaciones internacionales. La Organización Mundial de la Salud, dependencia del Sistema de las Naciones Unidas, ha tenido un rol mayormente consultivo. Este organismo es el encargado de la aprobación para uso de emergencia de los biológicos de inmunización y tratamiento contra la Covid-19, así como la generación de recomendaciones, empero poco más. El conflicto intestino entre poderes normativos y búsqueda del consenso, aunado a las carencias

presupuestales y la amenaza de salida (Zhou, 2021), previenen el desempeño pleno de facultades normativas (Taylor & Habibi, 2020).

### **3.1. Sistema Internacional de Gobernanza en Salud**

Desde el surgimiento de las Organizaciones Internacionales Modernas y su consecuente ramificación temática, la Organización Mundial de la Salud se ha establecido gradualmente como epicentro de cooperación técnica y diálogo; sin embargo comparte la debilidad crónica de los Organismos Internacionales pues carece de capacidad material de hacer valer decisión alguna sobre los estados miembro.

La OMS, en concordancia con su rol técnico y consultivo, se ha encargado de la coordinación de la acción internacional en los términos de emisión de recomendaciones, a la vez que es depositaria de la información generada por los sistemas nacionales de salud (Martínez, 2022). Sin embargo, como institución con capacidad comunicativa, también ha legitimado o criticado las respuestas nacionales ante la contingencia viral, destaca el respaldo a la respuesta tardía del gobierno chino en 2020 y la crítica a la falta de acción consecuente al discurso negacionista.

**El sistema global de gobernanza en salud ha padecido el surgimiento y crecimiento en capacidades de nuevos actores del escenario internacional.**

En consecuencia, la organización, que lo lidera discursivamente, ha perdido protagonismo, su capacidad presupuestal ha disminuido a pesar del aumento constante de sus ingresos y los conflictos propios del sistema internacional han encontrado foro en su seno así como en otros de los sistemas regionales y del sistema Naciones Unidas (Andrade Alvarenga et al., 2020).

En enero de 2020, la organización emitió una declaración de *Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional*<sup>9</sup> (abreviada PHEIC al inglés) con el propósito de invitar al intercambio de información científica sobre el virus con el fin de acelerar el desarrollo de vacunas. Este fue respondido por editoriales nodales a través de la liberación de cualquier pieza sobre el tema. A la vez, la iniciativa privada respondió con la donación de capital (Martínez, 2022). Este fenómeno detonó una gran competencia técnica por la producción de la primera vacuna. La Organización fue el canal principal de financiamiento proveniente de donativos para las compañías farmacéuticas hasta la creación del mecanismo COVAX de financiamiento mixto.

El mecanismo reunía en un solo foro todas las fuentes de ingreso, coordinó los esfuerzos de públicos y privados, democratizó en la medida de sus posibilidades la distribución de los biológicos y evitaba el uso político de estos; empero su desarrollo pleno fue truncado por las disputas retóricas entre los

gobiernos de los Estados Unidos y China y las amenazas del primero de dejar de financiar la organización a través de su retiro (Martínez, 2022; The Lancet, 2020). COVAX ha distribuido cerca de un billón de vacunas a febrero de 2022 en países de rentas medias y bajas (UNICEF, 2022), no obstante carece de la fortaleza institucional que en su diseño se presupone.

**La OMS junto a los organismos regionales en materia de salud sirven como parangón técnico, así como un punto de afluencia de la información sobre la prevención y el tratamiento de la enfermedad causada por el nuevo coronavirus.** Sin embargo, por la deficiencia de capacidad de coerción, y su devenir reciente, el sistema global de gobernanza en salud, por lo menos se encuentra en una etapa de severo descentramiento, y en el peor de los casos afronta una crisis traída por las conflictividades de sus miembros y la alza del negacionismo y la minimización del riesgo.

Si bien ha sido la OMS, como autoridad científica en salud, quien ha establecido los protocolos de actuación para la prevención y el tratamiento de la enfermedad; su efectividad depende del acatamiento que reciban. Si la ciencia es puesta en el estrado por los actores del estado, su efecto se diluye; pasando de recomendación técnicamente informada a opinión. Es esto lo que ha pasado en mayor o menor medida en los países estudiados.

---

<sup>9</sup> Traducción propia de Public Health Emergency of International Concern.

### 3.2. Sistema sanitario y respuesta a la pandemia en Brasil

Brasil cuenta con un sistema de salud robusto que ha enfrentado otras epidemias (Bahia et al., 2011), un programa nacional de vacunación que opera de manera bianual (Santos Domingues et al., 2019) y un sistema de redistribución sobre el cual se organizaron transferencias para proveer alivio financiero a las familias de bajos ingresos (Massard da Fonseca et al., 2021). La fortaleza institucional de Brasil deviene de procesos de largo aliento de descentralización y coordinación intergubernamental iniciado por la Constitución de 1988, misma que establece el federalismo tripartita entre federación, estados y municipios (Abrucio et al., 2021).

En términos formales, el sistema sanitario brasileño surge de la mencionada Constitución como un esfuerzo de provisión descentralizada de servicios sanitarios. Esta constitución otorga capacidad decisional y de implementación sobre salud, educación y seguridad social a los municipios, empero la responsabilidad de financiamiento es federal (Ramírez de la Cruz et al., 2020). En lo real, las municipalidades fiscalmente fuertes disponen de amplia infraestructura en salud<sup>10</sup>, mientras que más de la mitad de las municipalidades gastan cerca del 60% de su recaudación apenas en salarios de la burocracia local (Abrucio et al., 2020).

De forma paralela, existen dos agencias regulatorias; una Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA) encargada de la supervisión de recursos en tanto producción y uso, así como el establecimiento de protocolos sanitarios (Souza Gleriano et al., 2020). La segunda es una Agencia Nacional de Salud Suplementar (ANS), órgano de referencia central en la coordinación multi-nivel de la respuesta ante la pandemia (Souza Gleriano et al., 2020). Esta segunda llegó a recomendar la integración en el SUS de los recursos públicos y privados, empero para este estudio se echa mano de lo público en primera instancia.

Por gracia de dicha fortaleza institucional que se encuentra a su vez respaldada por redes de relaciones intergubernamentales donde la responsabilidad sobre la salud pública se comparte (Abrucio et al., 2021; Ramírez de la Cruz et al., 2020), se esperaba que Brasil tuviese una respuesta ágil (Massard da Fonseca et al., 2021). No obstante, las fricciones entre el gobierno central y los subnacionales le han entorpecido.

Las mencionadas fricciones son consecuencia del negacionismo y tendencia a la confrontación que ha caracterizado a la administración de Jair Bolsonaro. El presidente brasileño ha negado la existencia del virus, lo ha comparado con una infección menor de gripe y ha confrontado las agendas de Salud Pública y Desarrollo Económico (Bar-

---

<sup>10</sup> A la vez que se puede permitir corresponder a un segundo nivel de obligaciones como el Desarrollo Urbano, la Política Ambiental y la procuración de los Derechos Humanos.

beria & Gómez, 2020). Alude que el distanciamiento social y aislamiento son peligros para la economía ya que “Brasil necesita trabajar”, culpando a los gobernadores y alcaldes de las posibles consecuencias económicas de las medidas preventivas.

A la vez, el gobierno federal ha emprendido una agenda de devolución de facultades hacia los estados bajo el slogan de “*más Brasil, menos Brasilia*”. Se tiene por cierto que las intenciones de la devolución no son de descentralización per se, sino que tienen por objetivo velado la disminución de participación federal en asistencia financiera y gestión, reduciendo la responsabilidad federal de asistencia a los gobiernos subnacionales y municipales a la vez que transfiriendo los costos políticos (Abrucio et al., 2021). Esta campaña ha causado desigualdad financiera y técnica entre los gobiernos estatales y municipales que agravan la situación pandémica en las regiones con menores rentas.

El Sistema Único de Salud (SUS) se ocupa de la previsión y atención médica del 75 por ciento de los brasileños. El resto refiere sistemas privados de seguro médico aunque acuden al SUS para tratamientos y servicios que no se consideren por sus pólizas (Masard da Fonseca et al., 2021). **El sistema es producto de la descentralización donde los municipios son encargados de la salud preventiva y provisión de atención primaria.** Corresponde a los estados la provisión de servicios hospitalarios más avanzados como la terapia intensiva. Mientras, el gobierno

federal regula su operación a través de normas y su financiamiento a través de transferencias (Abrucio et al., 2021). En el contexto de este sistema, las municipalidades y gobiernos estatales se han decantado por la construcción de hospitales y compra de material hospitalario aun burlando al gobierno central para ello (Andrade Alvarenga et al., 2020).

La capacidad hospitalaria de Brasil reporta 490, 397 camas para atención hospitalaria, de las cuales 270, 880 son camas generales y 34, 464 de atención intensiva. Es particularmente interesante que solamente 10 % de los 8, 139 establecimientos son hospitales grandes pues existen 5, 345 hospitales pequeños regionales (de Souza Noronha et al., 2020). Corresponde a los grandes hospitales el 42% de las camas y el restante 58% a los medianos y pequeños. La participación privada es más amplia en las urbes brasileñas, ocupando hasta 55% de la oferta, en las regiones rurales de Brasil llega a ser nula. La mayor densidad de camas se encuentra en el sur urbanizado de Brasil, mientras que los estados menos favorecidos son Amazonas y Amapá, en el norte selvático (de Souza Noronha et al., 2020).

El gobierno federal es también responsable por el Programa Nacional de Inmunización. Este ha estado ausente en el paisaje a saber que Jair Bolsonaro pospuso las negociaciones de compra de vacunas Pfizer por seis meses y prohibió temporalmente la compra de la vacuna CoronaVac desarrollada por el Instituto Butantan de Brasil y la Compañía

china Sinovac (Abrucio et al., 2021). La vacunación nacional comenzó meses después de haber iniciado en la capital por iniciativa del Gobernador João Doria. Cabe mencionar que tras la compra de vacunas por parte del gobierno federal, su aprovisionamiento se vio ralentizado como represalia en razón de la retórica anti-china empleada por el presidente (Abrucio et al., 2021).

La respuesta brasileña ante la pandemia ha sido caracterizada por el conflicto intra e intergubernamental. Ante los primeros casos óbitos, las estrategias del Ministerio de Salud y la Presidencia federal fueron disidentes, decantándose la presidencia por el mantenimiento de los negocios, mientras que los gobiernos nacionales aplicaron, de formas diferenciadas, cierres a actividades no esenciales (Abrucio et al., 2021). Este conflicto ha traído como consecuencia que la vacante de Ministro de Salud ha sido llevada por 4 personajes distintos a Enero de 2022, incluyendo al General de División Eduardo Pazuello (Abrucio et al., 2021; Massard da Fonseca et al., 2021). El conflicto se ha judicializado entre gobiernos subnacionales y el federal en múltiples ocasiones. El Tribunal Supremo ha fallado en favor de la acción estatal en cada ocasión, destacando una en favor del derecho de los estados a tomar medidas de prevención y atención, y otra obligando al Ministerio de Salud a rendir cuentas del total de fallecimientos y contagios (Abrucio et al., 2021).

El primer territorio en decretar el cierre de actividades no esenciales fue el estado de

Río de Janeiro, el 13 de marzo de 2020, seguido por São Paulo diez días más tarde (Rodrigues, 2020). La mayoría de los 27 estados brasileños replicaron las medidas, a lo cual la respuesta federal fue la organización de manifestaciones contra el aislamiento y declaraciones de culpabilidad sobre los gobernadores donde los blancos principales fueron aquellos de extracción política distinta de la del presidente (Abrucio et al., 2020).

El congreso brasileño, por su parte, aprobó medidas de subsidio económico a fin de facilitar la adopción y aceptación del aislamiento. En primer término se amplió el margen para participar del programa “Bolsa familia” de subsidios condicionados para familias de renta baja, pasando de incluir a quienes ganan menos de una cuarta parte del salario mínimo, a aquellos que obtienen la mitad del mencionado o menos (Bartholo et al., 2020; Massard da Fonseca et al., 2021). También se suspendieron las entregas de probatorios para su cobranza y la evaluación del desempeño municipal en su entrega. Sin embargo el programa padeció de disparidades geográficas, favoreciendo estados de rentas altas en el sur en comparación con los estados del Noreste, la región más empobrecida de Brasil (Abrucio et al., 2021).

### 3.3. Sistema sanitario y respuesta a la pandemia en México

México reporta ser el 5to país con más muertes a nivel global a enero de 2022 debido a la pandemia de la Covid-19 (OMS, 2022). La respuesta gubernamental ha sido profundamente criticada en razón de su campaña de comunicación social y el ambiente de polarización política presente en todos los niveles públicos causada por el personalismo presidencial (Mendoza Ruiz, 2022). Desde 2018, tras la llegada del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) al gobierno federal, la administración pública ha atravesado un proceso de centralización y austeridad indiscriminada justificado en el combate a la corrupción. La retórica presidencial alude que la “capacidad moral” de Andrés Manuel López Obrador garantiza eficiencia y honestidad. Este proceso ha causado fricción política con los gobernadores, alcaldes y legisladores de oposición (Ramírez de la Cruz & Gómez Granados, 2021). Lo anterior solo se agrava en razón de la profunda dependencia fiscal de los subnacionales consecuencia de su reducida capacidad de recaudación.

En lo formal, el sistema mexicano de salud se fundamenta en un derecho vanagloriado como garantía constitucional, la realidad difiere. *El sistema de salud mexicano está atomizado horizontal y verticalmente, y coordinado contingentemente por el Consejo de Salubridad General* (Mendoza Ruiz, 2022). La mayoría de los estados cuentan con servicios de salud propios, existiendo incluso

multiplicidad de servicios diferenciados sectorialmente. En el nivel federal conviven varias instituciones de seguridad social de servicio condicionado a la condición de empleo. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) cuentan con las clientelas y capacidades técnicas más amplias (Ramírez de la Cruz & Gómez Granados, 2021).

Lo anterior es consecuencia de un sistema sanitario construido a lo largo de etapas alternas de descentralización y crecimiento de la capacidad instalada (Tamez González, 2021). El proceso de descentralización paradigmático corresponde a la década de los ochentas donde una reforma constitucional adiciona al artículo cuarto el derecho a la protección de la salud; una nueva Ley General de Salud; y una amplia serie de decretos presidenciales orientados a la ampliación de servicios a no asegurados en 14 estados que contaban con la solidez financiera para administrar sus propios sistemas sanitarios y de asistencia social (Cardona Jaramillo, 2007; Ornelas, 1998; Soberón-Acevedo & Martínez-Narváez, 1996). No obstante, la gradualidad del proceso ha causado sistemas descoordinados en los estados donde las Secretarías Estatales de Salud y las instituciones estatales de seguridad social tienen burocracias diferenciadas.

La red hospitalaria pública es manifiesto de las inequidades geográficas del país. 52% de la capacidad hospitalaria se concentra en los estados de México y Jalisco (Ramírez de la

Cruz & Gómez Granados, 2021). Un tercio de los hospitales de alta especialidad se encuentran en la Ciudad de México. Otros estados tienen capacidades limitadas consecuencia de poca recaudación y débiles capacidades burocráticas, destacan los estados pequeños y el sureste mexicano. La relación entre capacidad de atención y densidad poblacional es más favorable en la Ciudad de México; los estados menos favorecidos son Querétaro y Chiapas.

La capacidad hospitalaria de atención intensiva y ambulatoria aumentó gracias a la implementación del programa de reconversión hospitalaria. Este constó de 3 etapas, producto de la primera reunión del Consejo de Salubridad y propuesto por los gobernadores de los estados (Mendoza Ruiz, 2022). La primera supuso la suspensión de tratamientos no urgentes, y compra e instalación de ventiladores y concentradores de oxígeno. La segunda fue el traslado de pacientes a otras instalaciones para destinar los hospitales absolutamente al tratamiento de Covid-19. La tercera, basada en un convenio con la Asociación Nacional de Hospitales Privados y el Consorcio Mexicano de Hospitales A. C (Tamez González, 2021) implicó la disponibilidad de camas en hospitales privados para atención pública (Ramírez de la Cruz & Gómez Granados, 2021). No obstante, múltiples hospitales a lo largo del territorio declararon su saturación durante las etapas más críticas.

En paralelo, desde 2003 operó en México un servicio de seguro médico público de subro-

gaciones llamado “Seguro Popular” (Tetelboin Henrion et al., 2021). Bajo la alusión de carencia de calidad y “desfalco” de la hacienda pública, el servicio fue eliminado y sustituido por el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) por conducto de una reforma promovida por el partido del presidente en 2019 (Tamez González, 2021). La emergencia sanitaria sorprendió al sistema sanitario en medio de este proceso. La compra y distribución de medicamentos se ha ralentizado gravemente en los 27 estados agregados al INSABI, dejando a miles de dolientes sin atención y provocando descontento generalizado (Ramírez de la Cruz & Gómez Granados, 2021). El INSABI, entre sus metas contempla la certificación de los prestadores de servicios subrogados, lo cual se contemplaba ya en los lineamientos del Seguro Popular. El aumento en certificaciones de prestarios es marginal (Cisneros Lujan & González Rojas, 2021).

Respecto a la inmunización, México cuenta con un Programa Nacional de Vacunación con primer antecedente en 1973 (Santos, 2002). Se estima que a 2020, el programa fue capaz de vacunar hasta 10 millones de personas en una semana. Sin embargo, este programa fue obviado por el gobierno federal, con posibles motivaciones electorales. En remplazo la vacunación se implementó a través del programa “correcaminos”, en primera instancia de manera unilateral (Ramírez de la Cruz & Gómez Granados, 2021) y posteriormente, en vista de un grave cuello de botella logística, en coordinación con los estados y municipios (Mendoza Ruiz, 2022).

Se ha vacunado a la población de manera escalonada según grupos etarios con dos excepciones gremiales, personal de salud del sector público y profesores, esto por determinación del Consejo de Salubridad (Ramírez de la Cruz & Gómez Granados, 2021).

Estas condiciones técnicas sanitarias se sumergen en el contexto de la administración López Obrador, apodada de “cuarta transformación”. En lo general se ha caracterizado por la lucha contra la corrupción como justificación para el adelgazamiento del gasto burocrático, la centralización, la intervención agresiva, y a veces reforma, en dependencias públicas descentralizadas y la creación de programas de transferencias directas condicionadas. En lo relativo a la pandemia, el gobierno federal ha negado o juzgado los efectos del virus; el presidente recomendó a la población “abrazarse”, “las estampas de santos” y “la buena moral”.

En el mismo tenor de comunicación social, el Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud se volvió el nodo central. En sustitución del Secretario de Salud, fue el mencionado quien compareció en la mayoría de las conferencias televisadas, de las cuales se realizaron hasta dos diarias, siendo la segunda especializada en el estado de la pandemia (Mendoza Ruiz, 2022). En estos espacios se produjeron mensajes mixtos y confusos sobre el uso de mascarillas quirúrgicas, el ritmo de vacunación y el estado de la crisis (Ramírez de la Cruz & Gómez Granados, 2021).

Respecto a los programas de subsidio, la incoordinación es extensiva a éstos también. El gobierno federal se decanta por políticas redistributivas en favor de grupos vulnerables, que constituyen el núcleo de su clientela electoral, así como créditos por 25 mil pesos para empresas que no despidieron personal ante la contingencia y mujeres trabajadoras. Trece gobiernos estatales implementaron 31 programas, 27 distributivos y cuatro de promoción comercial (Mendoza Ruiz, 2022). Nacional Financiera, una paraestatal de servicios financieros, establece dos programas, uno de empréstitos a PyMES en coordinación con 29 gobiernos estatales, y un segundo de créditos para troqueladoras industriales.

### **3.4. Sistema sanitario y respuesta a la pandemia en Perú**

Perú es el país con la mayor densidad de decesos en el mundo con 615.88 por cada 100 mil habitantes (OMS, 2022). Al igual que en los casos previos, las infecciones iniciales en el territorio peruano corresponden al foco urbano más grande, Lima en este caso (Maguiña Vargas, 2021). La pandemia se ha generalizado en el territorio peruano, con especial foco en el norte del país, menos serrano y más densamente poblado.

La respuesta ante la crisis pandémica se da en el contexto de un proceso de reformas, en primera instancia al sistema de salud y seguridad social, y en segundo término de descentralización de la administración pública. El primero data de 2009, mientras el

segundo deviene de una reforma de inicios de este siglo (Cáceres Cabana et al., 2021; Cetrangolo et al., 2013).

Perú cuenta con un modelo de 4 niveles de jurisdicción territorial jerárquica dentro de los cuales la administración subnacional es influenciada en diversa medida por la sociedad civil (Augusto Meléndez et al., 2017). Los oficiales subnacionales son electos en comicios ciudadanos desde 2002 y la descentralización de capacidades a los subnacionales ha acompañado este proceso para descontento y resistencia del gobierno central, el cual retiene las facultades de financiamiento. Consecuencia perversa de la descentralización de un estado históricamente central es la carencia subnacional de capacidades técnicas (Cáceres Cabana et al., 2021).

El Sistema Nacional de Salud de Perú data de 1978 y desde su creación es sujeto de péndulos de financiamiento entre la ampliación de los servicios públicos y el modelo de subrogación (Francisco Sánchez-Moreno, 2014). A la fecha es un sistema atomizado que ha aumentado el número de asegurados con incrementos marginales en las capacidades técnicas y materiales del sistema, ello es atribuible a carencias de compromiso político que derivan en pobre organización del financiamiento (Ponce de León, 2021). La responsabilidad de su administración y coordinación recae en el Ministerio de Salud nacional y las dependencias regionales en materia, quedando las segundas encargadas de la atención de primer nivel (Alcalde-Rabanal et al., 2011; Cetrangolo et al., 2013).

El servicio se segmenta entre los proveedores privados y un sistema público subdividido entre el Seguro Integral de Salud, financiado directamente por el Ministerio de Salud nacional, el Seguro Social (EsSalud), y la seguridad social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú (Alcalde-Rabanal et al., 2011). El SIS queda encargado de atender a la población sin seguro laboral a cambio de cuotas de recuperación, atendiendo en locales de ambos el gobierno federal y los regionales (Cáceres Cabana et al., 2021; Cetrangolo et al., 2013). Mientras que el EsSalud funciona con una gama amplia de pólizas dependientes de la condición laboral (Alcalde-Rabanal et al., 2011; Cáceres Cabana et al., 2021). Los sistemas no se coordinan y cuentan con sistemas de compras, contratación, y cadenas de aprovisionamiento independientes (Cetrangolo et al., 2013).

El sistema reporta ser el penúltimo lugar en América Latina en disponibilidad de servicios per cápita, situación que tiene clivajes geográficos al interior del Perú. Los departamentos con mayores rentas acumulan la gran mayoría de las instalaciones médicas, aunque la proporción de instalaciones por cada 10 mil personas favorece a los departamentos menos poblados. La repartición geográfica de camas hospitalarias por cada 10 mil personas sigue un patrón similar aun cuando Lima y El Callao acumulan más del 30% de las camas hospitalarias. Se sabe que al comenzar la epidemia solo se contaba con 133 camas de atención intensiva; a febrero de 2021 llegaron a ser más de 2 mil, 6 por

cada 10 mil habitantes (Ponce de León, 2021). En regiones como Cusco y Cajamarca, Loreto y Puno esta estadística solo mejoró marginalmente.

La pandemia en el Perú data de marzo de 2020 (Ponce de León, 2021). La respuesta gubernamental nacional fue liderada por el ejército a través del “Comando Covid” por resolución del Ministerio de Salud. El objetivo del uso de fuerza pública fue la implementación forzada de restricciones a la movilidad y aislamiento, así como la distribución de implementos médicos (Cáceres Cabana et al., 2021). En las regiones se reprodujo el modelo a escala, generando confusión respecto a las atribuciones, la mayoría de las cuales permanecieron en la cartera del gobernador regional, en función de las capacidades de gasto; ello no siempre para mejoría de la respuesta.

## 4. Análisis de casos

La descoordinación entre niveles de gobierno fue un fenómeno casi generalizado. El gobierno nacional y los regionales decretaron medidas que los gobiernos locales no podían implementar, ya sea por las condiciones serranas de territorio y la consecuente dispersión poblacional, o por falta de capacidades materiales o burocráticas (Cá-

ceres Cabana et al., 2021). Las municipalidades peruanas rurales cuentan, en su mayoría, con organizaciones ciudadanas paralelas. Estas han ocupado vacíos de autoridad ante la ausencia o incapacidad de los alcaldes ante la ya comentada debilidad institucional de los gobiernos subnacionales ante la descentralización (Augusto Meléndez et al., 2017; Loayza et al., 2014). En función de estos dos factores la improvisación local ha sido la característica más común de la pandemia, sobre todo en las regiones rurales<sup>11</sup>.

La vacunación en Perú se ha dividido en tres etapas consecutivas; la primera corresponde al personal médico, la segunda a las personas de la tercera edad, y la tercera a la población en general mayor de 18 años (Escobar-Agreda et al., 2021). Al igual que la atención sanitaria, se ha dado de manera centrípeta, comenzando por la ciudad de Lima y demorándose en alcanzar las comunidades serranas y amazónicas (Escobar-Agreda et al., 2021). A enero de 2022 Perú reporta poco menos de 70% de la población vacunada con esquemas completos.

De lo expuesto entiéndase que los sistemas de salud muestreados y sus respuestas institucionales difieren entre sí. El sistema brasileño es uno descentralizado en cuanto a sus capacidades materiales y coordinado para su administración donde la prestación de

<sup>11</sup> Ejemplo de ello es que en Perú existe cuantiosa migración rural-urbana, que se ha revertido durante los primeros meses de la pandemia. No obstante, el Ministerio de Transporte nacional dispuso reducciones al tránsito, causando aglomeraciones en autobuses y estaciones, y obligando a los migrantes a volver a casa incluso a pie (Zapata et al., 2020). Las municipalidades optaron por establecer cuarentenas en nombre de la suspicacia de infección.

servicios es casi universal y depende de las capacidades de cada nivel administrativo. El sistema mexicano es uno atomizado cuyas jurisdicciones traslapan e intersectan entre sí empero financiado en su mayoría por el gobierno federal. El sistema peruano repite en la fragmentación a la vez que padece de saturación de asegurados y subfinanciamiento.

La respuesta brasileña y mexicana se han visto caracterizadas por la pseudociencia presidencial y la inacción en favor de empequeñecer el riesgo viral. En Perú la pandemia ha supuesto una nueva oportunidad de centralización de la agenda pública para perjuicio de los ya debilitados gobiernos locales. Tras bambalinas, los estados y municipios brasileños han optado por el engrosamiento de sus capacidades materiales de atención y han implementado distanciamiento social contra la negativa federal.

Las entidades federativas en México han hecho lo propio, a la vez que la capacidad hospitalaria mexicana se ha incrementado gracias al programa de reconversión hospitalaria aunque instalaciones específicas se han visto superadas en aforo. El sistema político mexicano en general atraviesa procesos de austeridad y centralización que vulneran las capacidades del sector público. El sistema peruano ha sido superado y reemplazado por iniciativas ciudadanas de atención médica. El gobierno central ha implementado medidas con poca consideración de las condicionantes locales, mismas que los subnacionales no han

podido implementar.

Los programas de vacunación de los tres países han respondido a agendas de priorización diversas, inclusive el de Brasil donde se ha priorizado la no vacunación en favor de la retórica negacionista. Si bien se acata en todos los casos la recomendación de la OMS de vacunar primero a aquella población más vulnerable en función de comorbilidades, esta agenda no siempre se ajusta a las necesidades económicas locales.

#### **4.1. Gobernanza desde lo local, conseguir insumos a como dé lugar**

Ante panoramas de descoordinación en el modelo monocéntrico de respuesta a la pandemia, el gobierno de Maranhão ha recibido apoyos e incentivos de la sociedad civil para la compra de concentradores de oxígeno del mercado chino ante la carencia de estos en las instalaciones del estado (Andrade Alvarenga et al., 2020). La compra se da ante desvíos en las rutas marítimas de importaciones de material médico internacionales (causadas por los Estados Unidos y Alemania), y nacionales (orquestadas por el gobierno nacional) (Andrade Alvarenga et al., 2020). Con donaciones del sector privado, el gobernador orquestó la compra emergente de más de 200 concentradores de oxígeno enviados vía Etiopía. El material fue descargado en São Paulo, empero declarado ante el órgano fiscalizador ya en el estado objetivo.

Ante esta situación, el gobierno federal judi-

cializa la problemática ante el Tribunal Supremo, solicitó la recolección del material y acción penal central el gobernador. No obstante, el tribunal resolvió en favor del gobierno subnacional en virtud de la situación de crisis, declarando también que procurar la vida y salud de la población es derecho y obligación de los estados (Abrucio et al., 2021; Andrade Alvarenga et al., 2020).

La negativa del gobierno federal brasileño a implementar una estrategia nacional de vacunación contra la Covid, aun cuando uno de los biológicos fue desarrollado en el Brasil, obligó a los subnacionales a tomar medidas de inmunización propias. El gobierno del estado de São Paulo puso en marcha un programa de vacunación con la vacuna desarrollada en conjunto por el Instituto Butantan, la Universidad Federal de São Paulo (UFSP) y la farmacéutica CanSino (Abrucio et al., 2021). A la fecha, la ciudad y el estado homónimos cuentan con las mayores tasa de esquemas de vacunación completos del país. El instituto mencionado se dedica a la investigación de biológicos de inmunización y se encuentra en el organigrama del Ministerio de Salud estatal, bajo la Coordinadora de Ciencia, Tecnología e Insumos Estratégicos de Salud (Decreto no 64.518, 2019). El gobierno federal fomenta el conflicto respecto a comprar las vacunas, no obstante São Paulo se ha amparado bajo la misma decisión que Maranhão.

Para el caso neoleonés, Samuel García Sepúlveda (entonces gobernador electo) aparece como actor central de un programa

orientado a obtener vacunas para trabajadores de maquila neoleonés ante una agenda de vacunación estricta propuesta por el gobierno federal. Con el apoyo e incentivo de la Asociación de Maquiladoras de Reynosa (INDEX Reynosa), una primera caravana, integrada por 18 autobuses que transportaron a más de 800 trabajadores, partió con destino a Laredo. Se ha vacunado a los mencionados trabajadores en las instalaciones de los puentes fronterizos entre Tamaulipas y Texas a saber que Nuevo León no cuenta con cruces de gran capacidad. Los donantes han sido los condados de Laredo, McAllen e Hidalgo. El servicio de aduanas y patrullaje fronterizo de los Estados Unidos (U.S. Customs & Border Patrol) facilitó la logística de las sedes y los cruces momentáneos. El programa de vacunación transfronterizo se extendió a los hijos de los trabajadores después del 16 de septiembre de 2021, (Chio, 2021; Infobae, 2021a, 2021b, 2021c).

La municipalidad de Caravelí, perteneciente a la región de Arequipa en el Perú, presenta un caso más discreto. Ante la evidente descoordinación vertical en la respuesta ante la crisis, se han establecido organizaciones ciudadanas o se han aprovechado las existentes para afrontar la pandemia. Según datos de entrevista (Cáceres Cabana et al., 2021) confirmados informalmente vía redes sociales, en la comunidad de Caravelí ha sido una organización parroquial-vecinal quien ha censado a la población de alto riesgo, se ha encargado de la atención sanitaria y ha procurado la obtención de concentradores de oxígeno ante la virtual desaparición

ción de las autoridades locales. El único servicio médico disponible fue atención telefónica desde la capital regional implementado por la población, destacan enfermeras originarias de la municipalidad. Los concentradores fueron comprados con donaciones de la población local y de originarios que han emigrado; estos son administrados por la comunidad y se prestan en función de la necesidad.

El primer caso brasileño implica un modelo de gobernanza multinivel que, sin dejar de ser tipo I, incorporó actores no gubernamentales para el financiamiento de enseres hospitalarios altamente demandados y competidos en el mercado internacional. La compra se concretó con privados chinos, mientras que la ruta de importación debió modificarse para tener solo una escala en Etiopía y evitar que los gobiernos de Europa o América del Norte pudiesen confiscar las mercaderías y superar la oferta maranhense para retener el equipo. La compra de estos materiales implica un enroque respecto de los roles administrativos de los recursos donde Maranhão pasa de ser Solicitante Autorizado de los bienes federales a Dueño de los propios. El esquema de compra implementado, así como las donaciones necesarias para comprar han sido contingentes y no se han repetido. Al no existir antecedentes, las competencias y derechos de los actores gubernamentales se han tenido que definir por la vía judicial.

El caso paulistano no implica inversión privada local, empero cooperación técnica

científica entre dos entes descentralizados estatales y la iniciativa privada china. La carga fiscal ha recaído en el gobierno estatal, en la compra de los biológicos y en el financiamiento de las pruebas previas a través de la UFSP, así como la implementación del programa de vacunación que es operado plenamente por el estado. La administración de la vacunación es contingente, ante lo cual el gobierno estatal pasa de no tener rol alguno a ser el dueño del recurso. Las adquisiciones posteriores del gobierno federal se concertaron entre CanSino y el Ministerio de Salud.

El caso mexicano incorpora una particularidad. Existe un actor de la sociedad civil, INDEX Reynosa, y un actor que momentáneamente cuenta con calidad de político y ciudadano a la vez; el gobernador electo de la entidad. García Sepúlveda fomenta el acuerdo previo a ser encargado de la administración pública del estado de Nuevo León. Al norte de la frontera los socios han sido más de tres condados texanos cuyo interés aparente es la reactivación de las maquilas mexicanas de la frontera, así como la prevención del contagio a través de la frontera. Ante la necesidad de prevenir más decesos en el estado que habría de gobernar en breve, el acuerdo transfronterizo migra a la población de un sistema de recursos a otro sin transformar su rol de Usuario Autorizado, empero reduce la incertidumbre sobre un sector poblacional específico en función de intereses sanitarios y económicos.

El caso peruano difiere de los previos en

cuanto a nivel pues surge desde lo vecinal y carece de verdadera proyección internacional más allá del apego a las normativas de la OMS, ante lo cual la cualidad de multinivel es cuestionable. A través de la organización parroquial, los caravileños se vuelven Propietarios y Usuarios de concentradores de oxígeno, aunque el rol de Dueño recae en la comunidad. Esto como reemplazo de un esquema donde no tenían acceso a ningún recurso. El alcance territorial y técnico del actor social organizado es reducido y se limita al interior ciudad capital de San Pedro Caravelí, consecuentemente se considera un caso de gobernanza donde el diseño formal es de tipo I, empero la respuesta ciudadana asemeja más la multi jurisdiccionalidad del tipo II. Vale resaltar que ante la situación de crisis, este arreglo ciudadano ad hoc ha sido el único paliativo local ante la letalidad de la enfermedad causada por el virus si bien no resuelve la incertidumbre de la inacción gubernamental.

Es visible que las preferencias sobre qué parte de política pública corresponde a cada actor son difusas durante la etapa crítica. Es evidente el imperativo de inmunizar y atender; empero las obligaciones específicas han sido negociadas alrededor de las arquitecturas formales de los sistemas de salud. **Las nuevas interacciones descritas son claramente intempestivas o con antecedentes breves, no se esperarían más proyección que superar la etapa contingencial y no existe evidencia alguna de institucionalización de los mecanismos descritos. Los liderazgos nacionales han ocupado el foco de las**

**narrativas; en los casos presentados para perjuicio de la atención de la crisis.** Los resultados internacionales aún son exógenos en gran medida. La aparición y expansión de nuevas variantes a través de fronteras nacionales comprueba la condición global de la pandemia, de interdependencia entre los estados nacionales y de urgente de la respuesta institucionalmente coordinada.

## 5. Consideraciones finales

Brasil, México y Perú son sistemas políticos distintos con subsistemas sanitarios distintos. Han atravesado, y actualmente atraviesan, diversas etapas del péndulo centralización-descentralización. No obstante, instancias subnacionales y ciudadanas han tomado medidas similares para afrontar la crisis pandémica, mismas que no solo pueden ser categorizadas de gobernanza multinivel, sino que implican una migración entre sistemas de gobernanza.

La situación de crisis ha obligado respuestas contingentes que pueden considerarse improvisaciones en la mayoría de los casos ante la escasa preparación estatal contra la posibilidad de crisis, en este caso por una amenaza viral. En los casos presentados los actores se han percibido como obligados a escalar en cuanto a derechos de propiedad sobre los insumos mencionados creando nuevos esquemas para administrar recursos o mudándose a otros donde cuenten con más derechos.

El caso de Nuevo León obliga a considerar la cercanía geográfica y económica con el vecino Texas como condiciones previas que facilitan el acuerdo mencionado. El caso peruano tiene por fundamento la solidez comunitaria típica de las regiones serranas del país, así como la debilidad institucional de los gobiernos subnacionales. Los casos brasileños dependen de la liquidez política del partido de los trabajadores en el noreste brasileño para el caso de Maranhão y las amplias capacidades burocráticas y fiscales del otrora capitalino São Paulo. En breve, entiéndase que los sistemas subnacionales no comparten características sistémicas endógenas o exógenas que justifiquen sus respuestas contingentes similares ante la pandemia. Los casos emergentes de gobernanza multinivel no son similares entre sí, sino que consienten las condiciones locales y echan mano de los recursos y relaciones previos a la pandemia.

Si bien los sistemas y las respuestas institucionales son diversos, **los factores comunes entre estas son: la descoordinación intergubernamental, la debilidad fiscal de los órdenes subnacionales de gobierno y los sistemas descentralizados de salud y la intención de aprovechar la situación de crisis a fin de obtener rendimientos políticos electorales, acreditados triunfos y delegando culpables.** En México y Perú, la centralización de la respuesta institucional ha sido la estrategia aún a pesar de los elevados costos en tiempo y coordinación que ello implica, esto con intención de cobrar los réditos electorales. En Brasil la devolución

agresiva ha permitido al gobierno federal librarse del costo político, a la vez que ha sido beneficiado por medidas tomadas por el legislativo federal sobre políticas redistributivas como *bolsa familia*, aun cuando en las palabras se opone a la implementación.

Resulta revelador que estudios distintos sobre regiones distintas encuentren resultados similares, y esto ocurre al comparar los resultados del presente con otros estudios orientados a comparar la respuesta en federaciones del norte global (Hegele & Schnabel, 2021). **De la rápida comparación se encuentra que la falta de coordinación intergubernamental y la intención unilateral de las medidas (aplicable a los tres casos, aunque en diversas manifestaciones) genera conflictividad entre niveles de gobierno empero ofrece uniformidad en las medidas, uniformidad que puede ser perversa en razón de no considerar externalidades específicas de ciertas geografías.** Esto se vuelve problemático cuando dichas medidas uniformes contravienen intereses locales, cuando las medidas son ineficientes, o bien demasiado costosas en tiempo, insumos, relaciones, o valor político.

La respuesta a la pandemia es un acto de equilibrismo entre la prevención del contagio, la procuración del desarrollo y la prevención de la crisis económica. La acción de actores diferentes de los gobiernos centrales motivada por la condición crítica traída por la pandemia supone la intervención de agendas e intereses diferentes de las de los gobiernos centrales. En estos casos específi-

cos, ha supuesto órdenes alternativas para la atención sanitaria en geografías otras de la nacional, abonando a uno u otro lado de la barra en equilibrio. El enfoque específico en los insumos de este estudio permite estudiar las respuestas en condiciones de carencia, que son contingentes y de vulnerabilidad institucional del sector sanitario, las cuales son sistémicas.

También como sistémico debe tenerse la ya demasiado mencionada interdependencia/globalización, en razón de que *la pandemia alcanza sus proporciones actuales por consecuencia de la disolución de las fronteras y distancias geográficas*. Al mismo tiempo, las soluciones contingentes aquí expuestas son aprovechamientos intencionales de esta. A la vez se confirma la ausencia de precauciones ante una crisis de este tipo en todos los niveles, incluido el internacional, aumentando la incertidumbre y agravando la amenaza sobre la vida de la población.

No ha de tenerse a la proyección internacional desde lo local como la medicina contra todos los males, empero como consecuencia y alternativa a agendas propuestas por el gobierno central cuyas prioridades difieren de las prioridades locales. Nótese también del presente y de la bibliografía sobre la contingencia por el SARS-CoV- 2 que **los grandes ausentes son las legislaturas locales y nacionales**, con el déficit democrático que ello implica. No obstante, el presidencialismo no es un fenómeno novedoso en América Latina.

Si bien el aumento en la producción de vacunas e insumos hospitalarios de atención intensiva irá en aumento hacia la satisfacción de la demanda, a la vez que esta tiende a ser menor conforme los contagios descenden; la crisis de los sistemas sanitarios perdurará como fenómeno en sí, empero también como síntoma de padecimientos gubernamentales previos y otros nuevos atraídos por retórica anti científica. Estudios futuros deberán enfocarse en conocer el impacto del anticientificismo en las respuestas sanitarias alrededor del mundo, en diagnosticar las problemáticas de los sistemas de salud desenmascaradas por la crisis, en profundizar el sendero teórico novedoso sobre crisis política en todas las categorías que propone dentro y fuera del paradigma pandémico, y en ampliar el repertorio de transiciones entre sistemas de gobernanza que trascienden el jerarquismo intergubernamental a fin de resolver problemas públicos.



**Joel Mendoza Gómez**

---

Licenciado en Relaciones Internacionales (en proceso de titulación) por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

E-mail: *mendozagjoel4@gmail.com*

## Referencias bibliográficas

---

- Abrucio, F. L., Grin, E., Franzese, C., Ianni Segatto, C., & Gonçalves Couto, C. (2020). Combating COVID-19 under Bolsonaro 's federalism: a case of intergovernmental incoordination. *BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION* | Rio de Janeiro, 54(4). <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354x>
- Abrucio, F. L., Grin, E., & Lanni Segatto, C. (2021). Brazilian federalism in the pandemic. En B. G. Peters, E. Grin, & L. F. Abrucio (Eds.), *American Federal Systems and Covid-19* (first, pp. 63–88). Emerald Publishing Limited.
- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Alcalde-Rabanal, J. E., Lazo-González, O., & Nigenda, G. (2011). Sistema de salud de Perú. *Salud Pública de México*, 53, 243–254.
- Alvarenga, A. A., Sampaio Rocha, E. M., Filippon, J., & Carvalho Andrade, M. A. (2020). Challenges for the brazilian state from the COVID-19 pandemic: The case of paradiplomacy in the state of maranhão. *Cadernos de Saude Publica*, 36(12). <https://doi.org/10.1590/0102-311X00155720>
- Alvarez León, L. F. (2016). Property regimes and the commodification of geographic information: An examination of Google Street View. *Big Data and Society*, 3(2). <https://doi.org/10.1177/2053951716637885>
- Alvarez León, L. F. (2017). Researching the Property Regimes of Digital Information. *Researching the Property Regimes of Digital Information*. <https://doi.org/10.4135/9781526450227>
- Andrade Alvarenga, A., Maria Sampaio Rocha, E., Filippon, J., Angélica Carvalho Andrade, M., & M S Rocha, C. E. (2020). Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense. *Cadernos de Saude Publica*, 36(12). <https://doi.org/10.1590/0102-311X00155720>
- Arretche, M. (1999). Políticas Sociais No Brasil: Descentralização Em Um Estado Federativo. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, 14(40), 111–141. <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/s0102-69091999000200009>
- Decreto no 64.518, DECRETO No 64.518 (2019). <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64518-10.10.2019.html>

- Augusto Meléndez, M. C., Dargent Bocanegra, E., & Rousseau, S. (2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, 90, 99–125. <https://doi.org/10.7440/COLOMBIAINT90.2017.04/FORMAT/EPUB>
- Bache, I., & Flinders, M. (2004). *Multi-level Governance*. Oxford University Press.
- Bahia, L., Travassos, C., Almeida, C., Macinko, J., & Paim, J. (2011). The Brazilian health system: history, advances, and challenges. *The Lancet, Health in Brazil*(1). [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(11\)60054-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(11)60054-8)
- Barberia, L. G., & Gómez, E. J. (2020). Political and institutional perils of Brazil's COVID-19 crisis. *The Lancet*, 396(10248), 367–368. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31681-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31681-0)
- Bartholo, L., Barreto de Paiva, A., Natalino, M., Licio, E. C., & Brito Pinheiro, M. (2020). AS TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS FEDERAIS DE CARÁTER ASSISTENCIAL EM RESPOSTA À COVID-19: MUDANÇAS E DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO (Núm. 72). [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10042/1/NT\\_72\\_Disoc\\_As Transferencias Monetárias Federais.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10042/1/NT_72_Disoc_As%20Transferencias%20MonetariasFederais.pdf)
- Brancoli, F. (2021, agosto 16). COVID-19 vaccination in Brazil: Between the role of subnational actors and immunisation inequality. *Observer Research Foundation Online*. <https://www.orfonline.org/expert-speak/covid-19-vaccination-in-brazil/>
- Bulkeley, H., Davies, A., Evans, B., Gibbs, D., Kern, K., & Theobald, K. (2003). Environmental governance and transnational municipal networks in Europe. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 5, 235–254.
- Bursens, P. (2020). FEDERALISM AND THE COVID-19 CRISIS: REFLECTIONS ON COMPETENCES, ACTORS AND PARTY POLITICS IN BELGIUM. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 19, 211–222. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6004811>
- Cáceres Cabana, Y. D., Malone, A., Zeballos, E. Z., Huamani Huaranca, N. O., Tinta, M. T., Gonzales Beltrán, S. A., Arosquipa, A. A., & Pinedo, D. (2021). Pandemic response in rural Peru: Multi-scale institutional analysis of the COVID-19 crisis. *Applied Geography*, 134. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2021.102519>
- Carceller-Sauras, E., & Theesfeld, I. (2021). The Food-as-a-Commons Discourse: Analyzing the Journey to Policy Impact. *International Journal of the Commons*, 15(1), 368. <https://doi.org/10.5334/IJC.1100/METRICS/>
- Cardona Jaramillo, M. C. (2007). La descentralización de la salud en México: avances y

retrocesos. *Gerencia y Salud*, 6(13), 85–111.

Cardozo Fernandes, F. (2020). LA ACCIÓN DE LOS NUEVOS ACTORES INTERNACIONALES Y LA PANDEMIA DEL COVID-19: reflejos en el derecho ambiental internacional. *CADERNOS ELETRÔNICOS DIREITO INTERNACIONAL SEM FRONTEIRAS*, 2(2), 1–25. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4309794>

Cash, D. W., Adger, W. N., Berkes, F., Garden, P., Lebel, L., Olsson, P., Pritchard, L., & Young, O. (2006). Scale and Cross-Scale Dynamics: Governance and Information in a Multilevel World. *Ecology and Society*, 11(2). <https://doi.org/10.5751/ES-01759-110208>

Castañeda, G. S. (2020). Vulnerabilidad diferencial de los Estados mexicanos frente al COVID-19. *Posición*, 3. [www.posicionrevista.wixsite.com/inigeo](http://www.posicionrevista.wixsite.com/inigeo)

Cerrillo i Martínez, A. (2005). La Gobernanza Hoy: Una Introducción. En A. Cerrillo i Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. INAP, Ministerio de Administraciones Públicas.

Cetrangolo, O., Bertranou, F., & Casalí, P. (2013). El sistema de salud del Perú: situación actual y estrategias para orientar la extensión de la cobertura contributiva. <https://www.researchgate.net/publication/270578865>

Chio, Y. (2021). Gobernador electo de NL encabeza programa de vacunación transfronterizo. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/08/18/estados/gobernador-electo-de-nl-encabeza-programa-de-vacunacion-transfronterizo/>

Cisneros Lujan, A. I., & González Rojas, A. (2021). Covid-19 en México: La calidad de la atención en salud, un desafío para afrontar la pandemia. En C. Tetelboin Henrion, D. Iturrieta Henríquez, & S.-L. Clara (Eds.), *América Latina; Sociedad, Política y Salud en tiempos de pandemias2* (pp. 269–290). CLACSO.

Claudio A. Méndez. (2021). : THE POLITICS OF THE COVID-19 PANDEMIC RESPONSE IN CHILE. En Scott L. Greer, Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca, & André Peralta Santos (Eds.), *Coronavirus Politics*. <https://www.jstor.org/stable/pdf/10.3998/m.pub.11927713.31.pdf?refreqid=excelsior%3A849a8c0ee651f210c1c1f5c9a6b7a0ac>

Colfer, B. (2020). Public policy responses to COVID-19 in Europe. *European Policy Analysis*, 6(2), 126–137. <https://doi.org/10.1002/epa2.1097>

- Daniell, K. A., & Adrian, K. (2017). Multi-level Governance 1 Multi-level Governance: An Introduction. En MULTI-LEVEL GOVERNANCE CONCEPTUAL CHALLENGES AND CASE STUDIES FROM AUSTRALIA (pp. 3–32). The Australia and New Zealand School of Governance. <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/30869/641503.pdf?sequence=1#page=19>
- de Jong, M., & Ho, A. T. (2021). Emerging fiscal health and governance concerns resulting from COVID-19 challenges. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 29(6), 1–11. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0137>
- de Souza Noronha, K. V., Ramalho Guedes, G., Maldonado Turra, C., Viegas Andrade, M., Botega, L., Nogueira, D., Almeida Calazans, J., Carvalho, L., Servo, L., & Félix Ferreira, M. (2020). Pandemia por COVID-19 no Brasil: análise da demanda e da oferta de leitos hospitalares e equipamentos de ventilação assistida segundo diferentes cenários. *Cadernos de Saude Pública*, 36(6). <https://doi.org/10.1590/0102-311X00115320>
- Duckett, S. (2020). Governance lessons from COVID-19. *Australian Health Review*, 44(3), 335. [https://doi.org/10.1071/AHv44n3\\_ED1](https://doi.org/10.1071/AHv44n3_ED1)
- Enderlein, H., Wälti, S., & Zürn, M. (2010). *Handbook on Multi-level Governance*. Edward Elgar.
- Escobar-Agreda, S., Vargas Herrera, J., & Rojas-Mezarina, L. (2021). EVIDENCIAS PRELIMINARES SOBRE EL EFECTO DE VACUNACIÓN CONTRA LA COVID-19 EN EL PERÚ. *Boletín del Instituto Nacional de Salud*, 27(4), 35–39. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.33681.76642>
- Francisco Sánchez-Moreno. (2014). EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD EN EL PERÚ. *Revista Peruana de Medicina y Expertos de Salud Pública*, 31(4), 474–753. [https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource\\_ssm\\_path=/media/assets/rpmesp/v31n4/a21v31n4.pdf](https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/rpmesp/v31n4/a21v31n4.pdf)
- Ghebreyesus, T. A. (2021). Five steps to solving the vaccine inequity crisis. *PLOS Global Public Health*, 1(10), e0000032. <https://doi.org/10.1371/JOURNAL.PGPH.0000032>
- Greer, S. L., King, E. J., Massard da Fonseca, E., & Peralta-Santos, A. (2021). *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*. University of Michigan Press.
- Hegele, Y., & Schnabel, J. (2021). Federalism and the management of the COVID-19 crisis: centralisation, decentralisation and (non-)coordination. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1873529>, 44(5–6), 1052–1076.

<https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1873529>

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>

Infobae. (2021a, agosto 18). Samuel García inicia primera caravana de vacunación transfronteriza contra el COVID-19. Infobae. <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/08/18/samuel-garcia-inicia-primera-caravana-de-vacunacion-transfronteriza-contra-el-covid-19/>

Infobae. (2021b, septiembre 15). Samuel García anunció una nueva ruta del programa Vacunación Transfronteriza contra el COVID-19 en Texas. Infobae. <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/09/15/samuel-garcia-anuncio-una-nueva-ruta-del-programa-vacunacion-transfronteriza-contra-el-covid-19-en-texas/>

Infobae. (2021c, septiembre 16). Samuel García celebró vacunación de menores de entre 12 y 18 años de Nuevo León en Texas - Infobae. Infobae. <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/09/16/samuel-garcia-celebro-vacunacion-de-menores-de-entre-12-y-18-anos-de-nl-en-texas/>

Jarman, H. (2021). STATE RESPONSES TO THE COVID-19 PANDEMIC: Governance, Surveillance, Coercion, and Social Policy. En S. L. Greer, E. J. King, E. Massard da Fonseca, & A. Peralta-Santos (Eds.), *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*. University of Michigan Press.

Kaasch, A. (2020). Revisiting “global impact” and global social governance while worrying about WHO and other global actors struggling with COVID-19. *Global Social Policy*, 20(3), 281–285. <https://doi.org/10.1177/1468018120956403>

Laurell, A. C. (2021). Prologo. En C. Tetelboin Henrion, D. Iturrieta Henríquez, & C. Schor-Landman (Eds.), *América Latina; Sociedad, Política y Salud en tiempos de pandemias*. CLACSO.

Lipsy, P. Y. (2020). Covid-19 and the politics of crisis. *International Organization*, July, 1–30. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000375>

Loayza, N. V., Rigolini, J., & Calvo-González, O. (2014). *More Than You Can Handle: Decentrali-*

- Loayza, N. V., Rigolini, J., & Calvo-González, O. (2014). More Than You Can Handle: Decentralization and Spending Ability of Peruvian Municipalities. *Economics & Politics*, 26(1), 56–78. <https://doi.org/10.1111/ECPO.12026>
- Maguiña Vargas, C. (2021). Pandemia de la COVID-19 y su impacto en el sistema de salud peruano. *Revista Peruana de Medicina Integrativa*, 5(3), 93–94. <https://doi.org/10.26722/RPMI.2020.53.180>
- Marks, G., & Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. En I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level governance*. (pp. 15–30). Oxford University Press.
- Marks, Gary. (1993). Structural policy and multi-level governance in the EC. En A. Cafruny & G. Rosenthal (Eds.), *The state of the European Community 2: The Maastricht debates and beyond* (pp. 391–410). Lynne Rienner.
- Marks, Gary, & Hooghe, L. (2004). *Contrasting Visions of Multi-level Governance*. En *Multi-level Governance*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0002>
- Martínez, N. (2022). La producción y el flujo del conocimiento en la carrera internacional por las vacunas de COVID-19. *Foro Internacional*, 42(1), 47–102. <https://doi.org/10.24201/FI.V62I1.2879>
- Massard da Fonseca, E., Nattrass, N., Bolaffi Arantes, L., & Bastos, F. I. (2021). COVID-19 IN BRAZIL : Presidential Denialism and the Subnational Government ' s Response Book Title : Coronavirus Politics Book Subtitle : The Comparative Politics and Policy of COVID-19 27 COVID-19 in Brazil. En S. L. Greer, E. J. King, E. Massard da Fonseca, & A. Peralta-Santos (Eds.), *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*. University of Michigan Press.
- Mendoza Gómez, J. (2021). EL CASO DE LAS COMISIONES SONORA-ARIZONA Y ARIZONA-MÉXICO COMO ARENA INSTITUCIONAL PARA LA DIPLOMACIA MULTINIVEL DE 2015 A 201. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mendoza Ruiz, J. (2022). DUAS EXPERIÊNCIAS MEXICANAS DE RELAÇÕES |INTERGOVERNAMENTAIS: INFLUENZA A/H1N1 NA COMPETIÇÃO E COVID 19 NA CONTRAÇÃO. *Cadernos Gestão Publica e Cidadania*, A pandemia e o futuro do federalismo brasileiro. <https://doi.org/https://orcid.org/0000-0002-8741-5895>
- Mendoza Ruiz, J., & Mendoza Gómez, J. (2021). La gobernanza multinivel en México: el estado de nuestras aportaciones. *Espacios Públicos*.

- Navarrete Ulloa, C. A. (2017). Gobernanza como enfoque teórico para la comprensión de los problemas públicos metropolitanos. En Simposio Internacional: Gobierno urbano y perspectivas de las áreas urbanas.
- OMS. (2022, enero 8). WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. COVID-19 Dashboard. <https://covid19.who.int/>
- Ornelas, C. (1998). La descentralización de los servicios de educación y de Salud en México. En La descentralización de la Educación y la Salud. CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31149/S9800076\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31149/S9800076_es.pdf)
- Ostrom, E. (1990). Gouvernance des biens communs-Pour une nouvelle approche des ressources naturelles.
- Ostrom, E. (2003). How types of goods and property rights jointly affect collective action. *Journal of Theoretical Politics*, 15(3), 239–270. <https://doi.org/10.1177/0951692803015003002>
- Peci, A., Avellaneda, C. N., & Suzuki, K. (2021). Governmental responses to covid-19 pandemic. *Revista de Administracao Publica*, 55(1), 1–11. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210023>
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics, and the state*. Macmillan Press.
- Piraveenan, M., Sawleshwarkar, S., Walsh, M., Zablotska, I., Bhattacharyya, S., Hassan Farooqui, H., Bhatnagar, T., Karan, A., Murhekar, M., Zodpey, S., Mallikarjuna Rao, K. S., Pattison, P., Zomaya, A., & Perc, M. (2021). Optimal governance and implementation of vaccination programmes to contain the COVID-19 pandemic. <https://doi.org/10.1098/r sos.210429>
- Poirier, J., Saunders, C., & Kincaid, J. (2015). *Intergovernmental Relations in Federal Systems* (J. Kincaid (ed.)). Oxford University Press.
- Ponce de León, Z. (2021). Sistema de Salud en el Perú y el COVID-19. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/176598>
- Przeworski, A., & Teune, H. (1970). Chapter 2 - Research Designs. En *The Logic of Comparative Social Inquiry*. (pp. 31–46). <https://doi.org/10.2307/1958372>

- Ramírez de la Cruz, E. E., & Gómez Granados, D. P. (2021). Mexican Federalism in the Pandemic. En B. G. Peters, E. Grin, & L. F. Abrucio (Eds.), *2 American Federal Systems and Covid-19* (first, pp. 107–128). Emerald Publishing Limited.
- Ramírez de la Cruz, E. E., Grin, E. J., Sanabria-Pulido, P., Cravacuore, D., & Orellana, A. (2020). The Transaction Costs of Government Responses to the COVID-19 Emergency in Latin America. *Public Administration Review*, 80(4), 683–695. <https://doi.org/10.1111/PUAR.13259>
- Reiss, M., & Czypionka, T. (2021). THREE APPROACHES TO HANDLING THE COVID-19 CRISIS IN FEDERAL COUNTRIES: Germany, Austria and Switzerland. En S. L. Greer, E. J. King, E. Massard da Fonseca, & A. Peralta-Santos (Eds.), *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*. University of Michigan Press.
- Rodrigues, A. (2020, marzo 18). Doria anuncia fechamento de shoppings e academias na Grande SP. *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/03/doria-determina-fechamento-de-shoppings-e-academias-na-grande-sp.shtml>
- Saito-Jensen, M. (2015). Theories and Methods for the Study of Multi-Level Environmental Governance. En *Theories and Methods for the Study of Multi-Level Environmental Governance*. <https://doi.org/10.17528/cifor/005541>
- Sanahuja, J. A. (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. En *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19* (pp. 27–54). CEIPAZ.
- Santos Domingues, C. M. A., Teixeira, A. M., & Deotti Carvalho, S. M. (2019). Estudio de Caso: La Política para la Introducción de Vacunas Nuevas en Brasil. Estudio de Caso: La Política para la Introducción de Vacunas Nuevas en Brasil. [https://www.sabin.org/sites/sabin.org/files/dominguesteixeiracarvalhospa\\_rev7.31.18.pdf](https://www.sabin.org/sites/sabin.org/files/dominguesteixeiracarvalhospa_rev7.31.18.pdf)
- Santos, J. I. (2002). El Programa Nacional de Vacunación: orgullo de México. *Revista de la Facultad de Medicina*, 45(3). <http://www.ejournal.unam.mx/rfm/no45-3/RFM45308.pdf>
- Schlager, E., & Ostrom, E. (1992). Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. *Land Economics*, 68(3), 249–262. <https://doi.org/10.2307/3146375>
- Soberón-Acevedo, G., & Martínez-Narváez, G. (1996). La descentralización de los servicios de salud en México en la década de los ochenta. *Salud Pública de México*, 38(5), 371–378. <https://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/5947/6754>

- Souza Gleriano, J., Richi Fabro, G. C., Borges Tomaz, W., Ferreira Goulart, B., & Dias Pedreschi Chaves, L. (2020). Reflexões sobre a gestão do Sistema Único de Saúde para a coordenação no enfrentamento da COVID-19. *Escola Anna Nery*, 24(spe). <https://doi.org/10.1590/2177-9465-EAN-2020-0188>
- Tamez González, S. (2021). El sistema de salud mexicano ante la pandemia de COVID-19. La articulación público-privada. En *2América Latina; Sociedad, Política y Salud en tiempos de pandemias (primera)*, pp. 161–176). CLACSO.
- Taylor, A. L., & Habibi, R. (2020). The Collapse of Global Cooperation under the WHO International Health Regulations at the Outset of COVID-19: Sculpting the Future of Global Health Governance. *ASIL Insights*, 24(15). <https://www.researchgate.net/publication/341946747>
- Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., & van Lieshout, M. (2010). Disentangling scale approaches in governance research: Comparing monocentric, multilevel, and adaptive governance. *Ecology and Society*, 15(4). <https://doi.org/10.5751/ES-03798-150429>
- Tetelboin Henrion, C., Piña Ariza, M. del C., & Melo Hernández, K. (2021). México, la transformación del Sistema de Salud, la pandemia de COVID-19 y los trabajadores de la salud. En C. Tetelboin Henrion, D. Iturrieta Henríquez, & C. Schor-Landman (Eds.), *América Latina; Sociedad, Política y Salud en tiempos de pandemias (primera)*, pp. 309–338). CLACSO.
- The Lancet. (2020). Global governance for COVID-19 vaccines. *The Lancet*, 395(10241), 1883. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31405-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31405-7)
- UNICEF. (2022, febrero 15). COVID-19 Vaccine Market Dashboard | UNICEF Supply Division. COVID-19 Vaccine Market Dashboard. <https://www.unicef.org/supply/covid-19-vaccine-market-dashboard>
- Van Kersbergen, K., & Van Waarden, F. (2004). “Governance” as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43, 143–171.
- Wenham, C. (2021). What went wrong in the global governance of covid-19? En *The BMJ* (Vol. 372). BMJ Publishing Group. <https://doi.org/10.1136/bmj.n303>

Zapata, R., Santos, G., Estrada, M., Tovar, A., Atamain, Y., Chacón, K., Callapiña, G., Cárdenas, C., Carrillo, J., & Chávez, C. (2020, abril 26). La dura travesía de los más pobres: pandemia y desempleo expulsan a miles de migrantes | Ojo Público. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/1786/desplazados-por-la-pandemia-la-travesia-de-los-mas-pobres>

Zhou, Y. R. (2021). Vaccine nationalism: contested relationships between COVID-19 and globalization. *Globalizations*. <https://doi.org/10.1080/14747731.2021.1963202>

# (DES) ORIENTALIZAR LA MIRADA. UNA APROXIMACIÓN A CHINA DESDE LATINOAMÉRICA<sup>1</sup>

Juan Cruz Margueliche

## Abstract

The proposal of this paper is based on discussing the role of culture as a power device in relation to the construction of an “other”. An “other” that has been constructed and configured from the Western cultural matrix, and that nowadays has been shifting towards new formats and narrative – discursive practices. The emergence in recent years of events such as the global environmental crisis and the trade and technological war have been exacerbated by the outbreak of the pandemic, accelerating the confrontations between the West (led by the United States) and the East (especially with the growth of the People’s Republic of China). For this proposal, ideas of Edward Said (2002) and Sean Golden (2002, 2004, 2019, 2020) regarding culture and, in particular, Chinese thought will be addressed. On the other hand, it will seek to approach some cultural coordinates “from” Latin America, trying to think how and from which areas to relate with China.

*Keywords: Orientalism; China; Latin America; Culture; Otherness*

## Resumo

A proposta deste documento se baseia em debater o papel da cultura como um dispositivo de poder em relação à construção de um “outro”. Um “outro” que foi construído e configurado com base da matriz cultural ocidental e que atualmente está mudando para novos formatos e práticas narrativas-discursivas. O surgimento nos últimos anos de eventos como a crise ambiental global e a guerra comercial e tecnológica foi reforçado pelo surto da pandemia acelerando o enfrentamento entre o Ocidente (liderado pelos Estados Unidos) e o Oriente (sobretudo, com o crescimento da República Popular da China). Para esta proposta, algumas ideias de Edward Said (2002) e Sean Golden (2002,2004,2019,2020) serão abordadas em relação com a cultura e, em particular, com o pensamento chinês. Por outro lado, procuraremos reunir algumas coordenadas culturais “desde” América Latina, tentando pensar sobre como e de que esferas nos relacionamos com a China.

*Palavras-chave: Orientalismo ; China; América Latina; Cultura; Alteridade*

<sup>1</sup> Este Artículo de Investigación surge de la realización de dos actividades complementarias. La primera actividad se refiere a la participación como expositor en las XVI Semana de Asia y el Pacífico del año 2020 (Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP). La segunda actividad se relaciona al Programa de Actualización en Pensamiento Político no occidental de la Universidad de Buenos Aires del año 2021 (UBA – Sociales) donde la temática se presentó como propuesta para acreditar la aprobación de un trabajo final integrador.

## Resumen

---

La propuesta de este trabajo se basa en debatir el rol de la cultura como dispositivo de poder con relación a la construcción de un “otro”. Un “otro” que se ha construido y configurado a partir de la matriz cultural occidental y que en la actualidad se ha ido desplazando hacia nuevos formatos y prácticas narrativas – discursivas. La emergencia en los últimos años de acontecimientos como la crisis ambiental global, la guerra comercial y tecnológica se ha visto potenciada con la irrupción de la pandemia, acelerando el enfrentamiento entre occidente (encabezado por Estados Unidos) y oriente (sobre todo a partir del crecimiento de la República Popular de China). Para esta propuesta, se abordarán algunas de las ideas de Edward Said (2002) y Sean Golden (2002, 2004, 2019, 2020) en relación con la cultura y, en particular, con el pensamiento chino. Por otra parte, se buscará acercar algunas coordenadas culturales desde Latinoamérica tratando de pensar cómo y desde qué lugares relacionarnos con China.

*Palabras clave: Orientalismo; China; América Latina; Cultura; Otredad.*

## 1. Introducción

---

La propuesta de este trabajo se basa en debatir el rol de la cultura como dispositivo de poder con relación a la construcción de un “otro”. Un otro que se ha construido y configurado a partir de la matriz cultural occidental desde los procesos colonizadores tradicionales que han sabido perdurar en el tiempo a través de la migración a nuevos formatos y prácticas narrativas – discursivas. En un mundo atravesado por numerosas urgencias de carácter extraterritorial y global, la cultura hegemónica occidental empieza verdaderamente a resquebrajarse y a sentirse desplazada por otras propuestas provenientes de otros rincones de la cartografía mundial. La emergencia de los últimos años de acontecimientos como la crisis

ambiental global o la guerra comercial y tecnológica potenciados por acontecimientos disruptivos recientes (la pandemia), han exacerbado el enfrentamiento entre Occidente (encabezado por Estados Unidos) y Oriente (sobre todo identificada a partir del crecimiento geoeconómico de China). Dicho escenario, nos interpela más allá de un abordaje económico y geopolítico, ya que la urgencia de problemáticas globales nos pone en la necesaria e ineludible salida cooperativa – global. La irrupción del COVID-19 y su expresión como pandemia global, (re)abrieron un campo de batalla cultural (comunicacional) entre ambos polos. Por todo ello considero que, ante el fracaso de los paradigmas impuestos por Occidente en el plano

digmas impuestos por Occidente en el plano internacional, es importante analizar nuevas formas de pensar las relaciones y la cultura global. Para esta propuesta, se abordarán algunas de las ideas de Edward Said y Sean Golden en relación con la cultura y, en particular, con el pensamiento chino. Los aportes de Golden surgen desde los estudios culturales comparativos y sobre la construcción del discurso político chino. Por su parte, los postulados de Said supieron (re)abrir un espacio para el debate y deconstrucción de los mecanismos de fabricación de un “otro” territorial a gran escala: el Orientalismo. Para ello, como metodología de trabajo se indagará en algunos de los trabajos de Golden y trataremos de reconstruir un puente (argumentativo) a través de los postulados de Said para acercar algunas ideas de la relación entre Occidente y China.

La mirada y aportes de Said y Golden nos pueden permitir abrir nuevos caminos para la comprensión de China y su visión del mundo; cómo así también incorporar nuevas aristas a la complejidad global. Por otro lado, trataremos de pensar en qué medida nuestra región latinoamericana puede acercarse a China, desde un entendimiento cultural y, a través de ello, consolidar otras formas de relacionarnos.

Por último, cabe aclarar la génesis de este trabajo. Esta investigación nace de la realización de dos actividades diferentes: una ponencia y un curso de actualización de posgrado. La primera actividad se sustentó en la participación como expositor en las Jorna-

das denominadas “XVI Semana de Asia y el Pacífico” del año 2020 realizadas a través de Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. La segunda actividad se relaciona al Programa de Actualización en Pensamiento Político no occidental dictado por la Universidad de Buenos Aires en el año 2021 (UBA – Sociales) donde la temática se presentó como propuesta para acreditar la aprobación de un trabajo final integrador. Ambas actividades, fueron retomadas y puestas en diálogo para confeccionar este artículo, buscando nutrir las experiencias, ampliando campos teóricos, acercando nuevos interrogantes y textos bibliográficos, como así también transitando instancias de intercambio y devoluciones del material presentado.

## 2. Revisitando el *Orientalismo* de Said para (des) orientalizar la mirada

En este apartado interesa recuperar viejas (pero aún vigentes) ideas y postulados del intelectual palestino Edward Said<sup>2</sup>. Por un lado, porque su propuesta perdura vigente en la deconstrucción del universo occidental; y por el otro, porque nos advierte que los espacios no occidentales aún se encuentran anclados en una visión orientalista. **Para Said (2002) el orientalismo expresa y representa, desde un punto de vista cultural (e incluso ideológico), un modo de discurso que se apoya en unas instituciones, un**

**vocabulario, unas enseñanzas, unas imágenes, unas doctrinas e incluso unas burocracias y estilos coloniales.** En la actualidad este discurso se amplía a través de los medios de comunicación masiva y de las múltiples plataformas y redes (Facebook, Twitter, Instagram, entre otras).

Creo que, si no se examina el orientalismo como discurso, posiblemente no se comprenda esta disciplina tan sistemática a través de la cual la cultura europea ha sido capaz de manipular e incluso dirigir Oriente desde un punto de vista político, sociológico, militar, ideológico, científico e imaginario a partir del periodo posterior a la ilustración (Said, 2002, p. 21-22).

Es la empresa anglo-francés-norteamericana que Said supo denunciar en la década del 70' del siglo pasado la que ha marcado y aún marca la agenda de las Relaciones Internacionales propuestas por las potencias occidentales. Como así también en otros procesos de configuración de alteridades a través de campos sociales y territoriales a diferentes escalas.

Said acuñó varias derivaciones sobre el concepto de orientalismo, las cuales nos permite repensarlas en los tiempos que corren. Por un lado, el *orientalismo latente*, donde Said lo ubica como una etapa anterior a la colonización directa, de tipo más literario y contemplativo (filtro imaginario). Estos filtros imaginarios en la actualidad han sido

reforzados por la era digital y de la comunicación masiva, como así también por una geografía visual que busca colonizar y hegemonizar las miradas. También está el *orientalismo manifiesto*, el cual además de ser un dispositivo de carácter imaginario actúa a través de dispositivos de carácter material. Said hace referencia a una entidad administrativa, económica e incluso militar. Es decir, que este discurso no solo se encuentra en las palabras, sino que busca siempre un correlato espacial. Aquí, debemos deconstruir los territorios, las fronteras, los fundamentalismos culturales, las identidades esencialistas, entre otros. Por último, destaca dos tipos de orientalismo más. El *orientalismo académico* donde cualquier especialista disciplinar tenga como objeto de estudio a "Oriente". En este tipo de orientalismo se demanda (o al menos se espera) que los/as investigadores/as realicen investigaciones situadas y contextualizadas, fuera de los ejercicios de transferencias teóricos-metodológicos que generalmente se hace mecánicamente sobre estos espacios. La segunda propuesta se refiere al *orientalismo imaginativo*, donde son los poetas, novelistas, filósofos, políticos y expertos, quienes asumen una definición esencialista de "Oriente" (barbarie) y "Occidente" (civilización). En este último, podemos evidenciar los territorios de las editoriales, el rol de las traducciones, alianzas entre los Estados y los medios de comunicación. Pero también, debemos encontrar las "otras literaturas", aquellas nacidas de los procesos de inde-

<sup>2</sup> Crítico, teórico literario y activista palestino-estadounidense.

pendencia de los territorios no occidentales que consiguieron “eludir” lo canónico.

Por tanto, desde sus comienzos el orientalismo presentó dos características: primero, una conciencia científica de reciente invención basada en la importancia lingüística de Oriente para Europa y segundo, una propensión a dividir, subdividir y volver a dividir sus temas sin cambiar nunca de opinión sobre Oriente, que siempre era el mismo objeto invariable, uniforme y radicalmente específico (Said, 2002, p.141 y 142).

Según Said (2002) hablar de orientalismo, es referirse a un modo de relacionarse con Oriente basado en el lugar especial que este ocupa en la experiencia de Europa occidental. Hablar de orientalismo es hablar principalmente (aunque no exclusivamente), de una empresa cultural británica y francesa, un proyecto cuyas dimensiones abarcan campos tan dispares como los de la propia imaginación.

### 3. La mirada Transcultural de Sean Golden

Para Sean Golden<sup>3</sup> (2020) la construcción en el siglo XXI de un nuevo discurso político chino se enfrenta con varios obstáculos. En primer término, el autor se interpela con la

pregunta de cómo hacer compatible la teoría y la praxis sociocultural, económica y política eurocéntrica actualmente preeminente con las circunstancias socioculturales, económicas y políticas sinocéntricas. Y, por otro lado, entre los pensadores y estrategas chinos existe una creciente confianza en sí mismos en la capacidad de China para desempeñar un papel preeminente en un nuevo orden mundial post-occidental (Golden, 2020). **Hablamos de un orden internacional cada vez más desconcertante, urgido por problemas globales que requieren soluciones colectivas. La cartografía geopolítica actual es un claro indicador de que aún no podemos sentenciar la existencia de una configuración estable definitivamente.**

En este sentido, Golden observa que la teoría y la praxis sociocultural, económica y política eurocéntrica deben adaptarse a los paradigmas y praxis emergentes de un orden mundial multicultural emergente. Algo que si pensamos en los siglos de dominación y hegemonía cultural euro-norteamericano sería una instancia de sumisión cultural. Pero lo cierto es que, por fuera del pedido del autor, es China la que desde la década del 70' del siglo XX con el modelo de apertura de Deng comenzó a interiorizarse en el mundo occidental de manera más sistematizada. En primer término, para conocer el mundo al que debía ingresar y, en segunda instancia, para reformular los aportes occidentales a

<sup>3</sup> Su labor como investigador se centra alrededor y mediante diversos proyectos de investigación sobre los estudios culturales comparativos y sobre la construcción del discurso político chino, así como el estudio de las dinámicas interculturales en la sociedad de la información. También por su conocimiento cultural de la sociedad china y de su política exterior trabaja como colaborador de instituciones y medios de comunicación como uno de los principales expertos sobre China.

través del tamiz de su propia cultura. Es decir, China no sucumbe bajos los modelos occidentales, sino que, al contrario, se reconstruye a partir del mismo. Y es a través de su Política Exterior que China busca distanciarse de las estrategias norteamericanas en el orbe internacional de la mano de la Diplomacia cultural, el multilateralismo, la cooperación, entre otras acciones.

Lo que está visualizando Golden es cómo China se está (re) estructurando en su plano intelectual (matriz ideológico-cultural) para emerger como protagonista en el escenario internacional y así configurarse espacialmente (Nueva Ruta de la Seda, Tianxia, Comunidad de Destino Compartido).

El autor también refiere a la mediación transcultural, para evitar caer en un imperialismo cultural. En este punto, la transculturalidad abriría un espacio intermedio en donde las culturas deben salirse de los antagonismos para constituirse en un ámbito de aculturación parcial para luego seleccionar de la otra cultura elementos de su interés. La transculturación se refiere a las influencias recíprocas en los modos de representación y prácticas culturales de diferentes índoles que se producen en lo que Mary Louise Pratt denominó "zonas de contacto"<sup>4</sup> (Nagy-Zekmi, 2001).

Pero para Golden esta acción requiere de la capacidad de poder moverse dentro de las culturas y, entre ellas, adaptar las estrate-

gias de transferencia a diferentes propósitos. Claro está que este proceso es muy complejo y requiere de mucho esfuerzo. Lo que generalmente observamos es un proceso de transferencia descontextualizada donde prima la mirada occidental para comprender a un "otro" territorial bajo el prisma de la asimetría y la subordinación.

Golden plantea un modelo donde se pueda comenzar a definir los rasgos socioculturales que delimitan cada cultura, así como los procesos socioculturales que conservan o modifican estos rasgos. Cabe señalar también que la aculturación cambia a la persona que la emprende, que ya no está confinada a un horizonte cultural autóctono y un círculo hermenéutico, ni asimilada plenamente a una cultura extranjera. En este sentido, se ha convertido en alguien que habita un nuevo territorio entre las dos culturas que ahora están en contacto. Este proceso de hibridación (inevitable y necesaria), si se extendiera a un grupo mayor de personas a lo largo del tiempo, produciría un nuevo territorio transcultural o multicultural que reemplazaría los mundos socioculturales cerrados y mutuamente excluyentes anteriores (Golden, 2019). Si uno mira los grados de apertura y de apropiación de China del mundo occidental (marcos jurídicos, por ejemplo) vería que estas definiciones cobran visualización. Ya que de ningún modo propone una asimilación absoluta, sino que al contrario se enmarcan en una instancia de negociación con su propia cosmovisión.

<sup>4</sup> Ver Pratt, Mary Louise (1992). *Ojos imperiales: literatura de viajes y transculturación*. México. Editorial Fondo de Cultura.

Golden en su trabajo "Cómo construir un discurso cívico multicultural común y consensuado" (2020) propone un conjunto de gráficos y modelos explicativos de cómo se relacionan las culturas eurocéntricas y sinocéntricas. Pero también recalca elementos destacados en el discurso chino, como así también acerca la mirada de autores occidentales para repensarlos en el contexto cultural de China.

Entre los elementos más destacados Golden subraya:

- La construcción retórica de una estrategia comunicativa para el diálogo con China debe ser completamente consciente y sensible a los criterios del orden moral de este país. Poniendo especial énfasis en el reconocimiento, la paridad de estima y el beneficio mutuo. Son estos valores los que China pregona y trata de exportar a través de ideas – fuerzas como el "Sueño chino", la "Comunidad de Destino Compartido", entre otras.
- Cualquier otro discurso será percibido semióticamente como unilateralista y explotador. Los discursos planteados e impulsados por Occidente se encuentran erigidos por una perspectiva estado-centrista, la cual China trata de eclosionar a través de plataformas multilaterales y multi-actorales.
- El respeto por la diversidad es primordial. En este sentido, China habla de una civilización global hacia el contexto exterior y de "Pueblo" en el contexto de su nación.

- El discurso multicultural común requeriría el análisis e interpretación del discurso cívico y la retórica que construye una realidad social eurocéntrica, así como el análisis e interpretación del discurso y la retórica cívica que construyen una realidad social sinocéntrica. La construcción de un puente metodológico se nos hace indispensable para poner en diálogo ambos extremos.

- Las ciencias sociales, especialmente tal como se practican en Europa, han desarrollado una importante tradición de análisis del discurso y su relación con el poder (concepto de hegemonía de Gramsci), el control o propiedad de la información y el conocimiento, como contraparte de la violencia institucional en la construcción del poder. En cambio, el este de Asia, especialmente en China, existen tradiciones de análisis nuevas, alternativas y en desarrollo cuyas hipótesis y conclusiones esperan ser integradas (o modificadas) en el marco académico euroamericano de análisis aplicado del discurso y estudios socioculturales comparativos.

- La retórica multicultural requeriría una capacidad crítica para analizar, desmitificar, reformular o crear nuevas estructuras retóricas y metafóricas sin privilegiar a las estructuras retóricas y metafóricas heredadas del pasado.

Pero más allá de estos elementos que Golden identifica y subraya, lo cierto es que las relaciones culturales entre Occidente y Asia Oriental son todavía superficiales y

asimétricas. Occidente se considera el dueño de la razón universal y de la única fe verdadera. Esta es la ideología que surgió de la Ilustración europea y que se convirtió en el motor ideológico del imperialismo. Por lo tanto, Occidente a lo largo de su historia no ha perdido ni ha modificado esta visión excluyente hacia otras culturas (Golden, 2019).

Golden también se centra en los valores de las culturas de Asia Oriental. Dentro de estos valores se caracterizan la acción comunitaria y no individualista a los deberes y a los derechos de las personas. Cada persona combina simultáneamente en sí una serie de roles sociales que comparten responsabilidades y obligaciones divergentes: madre/padre, hija/hijo, hermanas/hermanos, amigas/amigos, pareja, etc., en el ámbito familiar, y otra serie de roles sociales en la vida pública (Golden, 2019). Esta caracterización de roles sociales es importante para comprender la estructura (ción) social de la comunidad china y la fortaleza (perenne) de sus atributos socialmente distribuidos, que además distingue las funciones de las personas en el ámbito doméstico y en la esfera pública.

Pero Golden (2019) sustenta que cuando analizamos a la sociedad china (ya sea de manera individual o colectiva) se requiere optar por una cosmovisión que sea holística y relativista, no absolutista ni esencialista. Hablamos de territorios y sociedades donde la cooperación es más importante que la competencia; y donde el colectivo es más

importante que el individuo. Golden toma al confucianismo como ejemplo en este sentido, y deja en claro que su cosmovisión se distancia de los modelos occidentales. El pensamiento confuciano es un sistema de pensamiento altamente ético y humanista, que no depende de creencias religiosas para reforzar la moralidad (Golden, 2019). China posee un sistema diferenciado de valores distintos a los criterios occidentales heredados de la Ilustración. Muchos pensadores chinos coinciden en que su fortaleza cultural reside en no copiar las ideas de "modernidad", sino por el contrario, forjar una identidad de carácter propia que les permita desarrollar la economía y dotarse de unas instituciones fuertes, capaces de contribuir a mejorar el nivel de vida de la población (Golden, 2005).

## 4. Construyendo un "puente" entre Said y Golden

En este segmento se comparten algunos criterios metodológicos para llevar adelante este ejercicio complementario entre los postulados esgrimidos por ambos autores. **Si bien Said y Golden emergen de geografías espaciales diferentes, coinciden en coordenadas de corte teórico-metodológico que nos permiten ponerlos en diálogo para diseñar una propuesta de complementariedad entre ambos.** Consideramos que estos autores pueden complementarse en los tiempos que corren. En primer lugar, los aportes de Said abrieron todo un

camino para comprender la (de) construcción del mundo no occidental. El prisma occidental había configurado todo el mundo no occidental a través de ojos imperiales buscando “conocer” a los otros para dominarlos. La orientalización de estos territorios desde diferentes mecanismos y dispositivos simbólicos y materiales dio lugar a una relación asimétrica de sumisión y control por parte de Europa y Estados Unidos hacia los otros territorios. Podría decirse que la propuesta de Golden parte de esa denuncia que Said esgrime y propone un modelo de acercamiento que requiere un ejercicio de entendimiento de carácter transcultural. **La multipolaridad del escenario mundial y los actuales desafíos globales imponen una necesaria visión transcultural.** Es decir, lo que Said denuncia, Golden retoma para proponer una mirada intermedia entre Occidente y Oriente buscando un diálogo real. Por su parte Manuel Montobbio (2006) en su trabajo “Intercivilizaciones” acerca una mirada interesante para gestionar el diálogo entre Occidente y Oriente. En primer lugar, sostiene que el diálogo entre civilizaciones puede ser también objeto de la creación de instituciones, instrumentos, mecanismos o foros específicos. Y en segundo término, afirma que el diálogo constructivo, centrado en la búsqueda de las coincidencias por encima de las diferencias puede permitir la creación de espacios para el intercambio y germinación de ideas y reflexiones con la vocación de incidir en la comprensión y en las percepciones, en la realidad de las relaciones entre Oriente y Occidente.

## 5. Recogiendo el “guante” en nuestra región

Como se planteó en apartados anteriores se tratará de pensar en qué medida nuestra región latinoamericana puede acercarse a China, desde un entendimiento (trans) cultural y, a través de ello, consolidar otras formas de relacionarse.

Pero antes de ello, nos referenciamos a través de algunos autores e ideas que nos permiten, en primera instancia, conocer los desafíos culturales que tiene nuestra región.

Para el caso de América Latina, Devés Valdés (2013) sostiene que la región necesita crear su propio conocimiento científico extraído desde su perspectiva, desarrollando sus principios instrumentos teóricos y metodológicos. En ese sentido, promueve la (necesaria) capitalización de lo que se elabora en otras periferias. Pero aclara que hay poca reciprocidad de conocimientos entre las periferias siendo este intercambio de baja densidad. Lo que sucede es que se tienen en cuenta las referencias del centro (Devés Valdés, 2013) y esto ha colonizado el escenario intelectual invisibilizando otras voces. Por ello, esta identificación sería un primer paso para avanzar sobre un intercambio de las periferias, lo cual necesitará una propuesta metodológica para llevar adelante este proyecto, como así también la configuración de una (nueva) comunidad epistémica. **Para Devés Valdés (2013) se requiere una “latinoamericanización” de las teorías,**

**paradigmas o escuelas de pensamiento que permitan sistematizar una manera de comprendernos y de esta forma encarar un proyecto de diálogo con otras periferias.** Pero también, nos enfrentamos a una necesaria regionalización geográfica para identificar-nos territorialmente. En esta línea, Lechini (2009) a través del concepto de “Sur Global” o el paradigma internacional Sur – Sur sostiene que a partir de ello, podemos comprender a un grupo de países periféricos o en desarrollo, que comparten situaciones (políticas, económicas o históricos-culturales) de vulnerabilidad y desafíos. En este sentido, no solo se requiere cobrar conciencia de este espacio de regionalización geográfica y epistemológico divergente, sino se debe proponer una metodología de reconocimiento e intercambio, para salir “hacia afuera” en búsqueda de redes de contacto. Pero en primera instancia ambos autores (Devés - Valdés y Lechini) sostienen que además de reconocer la sumisión de un pensamiento intelectual del centro y la existencia de voces polifónicas de las periferias, se debe regionalizar (geográfica e intelectualmente) un Sur que nos contenga y contemple un pensamiento latinoamericano propio y de esta manera habilitarnos a construir diálogos horizontales.

Devés Valdes (2012) se encarga de llevar adelante la confección y configuración de un pensamiento político latinoamericano. Este pensamiento es definido como el conjunto de escritos donde tienen especial relevancia los ensayos sobre el propio continente latinoamericano o sobre alguna de sus dimen-

siones o regiones para abordar el pensamiento político latinoamericano. En este sentido, el autor discute la construcción de ese pensamiento a lo largo del tiempo, identificando sus diferentes géneros discursivos y cómo abrevia en la teoría social latinoamericana (en general) para enfocarse en el abordaje de lo político y la política de este corpus de conocimiento. Este proceso de historización del pensamiento latinoamericano nos muestra no sólo la heterogeneidad de sus ideas, sino sus cambios y continuidades, sus relaciones con los centros y sus perspectivas autonomistas.

Por otra parte, Devés Valdes (2004) sostiene que el pensamiento latinoamericano desde comienzos del siglo XIX ha oscilado entre la búsqueda de modernización o el reforzamiento de la identidad. Pero aclara que esa búsqueda no es de carácter lineal. Por el contrario, se caracteriza por la presencia de ciclos y espirales, donde diversos grupos de pensadores e intelectuales latinoamericanos (Escuelas, Generaciones, etc.) han ido acentuando el camino de la modernización o de lo identitario. También debemos recordar que, en estos espacios de ebullición intelectual, encontramos en los modelos económicos dinámicas y fluctuaciones, donde se postulan los procesos de integración regional y las diferentes teorías (Dependencia, autonomía, modernización, entre otras) en la búsqueda de contribuir a espacios de mayor confluencias político-culturales en pos de una independencia colectiva en el escenario global.

Por todo lo expuesto, **es posible acercar algunas aproximaciones y coordinadas culturales desde nuestra región en base a los postulados de los autores trabajados para que, desde nuestra situacionalidad latinoamericana, podamos pensar (nos) como una región abierta al diálogo con China para construir un sistema internacional que se aleje de la sumisión cultural.** Si bien, desde la política exterior e internacional de China, existe un corpus sobre el pensamiento de un mundo interconectado bajo otros paradigmas y enfoques interactivos como la Teoría de la “relacionalidad”<sup>5</sup> (Qin, 2011), no alcanza solo con estas buenas intenciones sino no se trabaja desde ambos márgenes.

Por ello, el primer paso es reconstruir una historización del pensamiento político - cultural latinoamericano, partiendo de la premisa de que hablamos de un espacio heterogéneo atravesado por tramas relacionales como las herencias coloniales, la auto-etnografía<sup>6</sup> (Pratt, 2011), las revoluciones y las nuevas dependencias. Este ejercicio histórico-espacial retrospectivo permite tomar una posición y un reconocimiento. Por otro lado, debemos recurrir a las relecturas e interpretaciones de los Estudios Culturales occidentales. No solo regionalizar estas Escuelas sino además abrirse a otras como el Pensamiento Subalterno (Chatterjee, 2008) cuya experiencia desde la periferia nos permite poner en tensión las categorías occidentales extrovertidas y pensarnos

desde nuestras propias necesidades políticas, sociales y culturales. También la construcción y consolidación de redes de pensamiento periférico que permitan avanzar con instancias interculturales diferentes a los impulsados históricamente por el Norte Global. **Las reflexiones e intercambios por fuera del orbe estado-centrista de la geografía política tradicional pueden abrir el espacio a nuevos actores (hasta ahora invisibilizados o excluidos) y con ello dar lugar a nuevas cosmovisiones y formas de relacionarse.** En síntesis, podríamos resumir estas ideas a través de la siguiente secuencia: reconocimiento histórico-espacial; regionalización y perifización del pensamiento latinoamericano; y pasaje de una interculturalidad a la transculturalidad. El desafío es grande y permanente, y está sujeto a coyunturas políticas. Pero considero que este camino no debe circunscribirse y canalizarse sólo por políticas formales, sino que por el contrario debe saber leer las cooperaciones y relaciones de actores territoriales locales, eludiendo las perspectivas esencialistas de las identidades nacionales y reponer en los debates (a diferentes escalas) las configuraciones culturales que atraviesan a nuestros territorios.

<sup>5</sup> Teoría que busca construir un diálogo intercultural y reflexivo entre escenarios autóctono y extranjeros (Qin, 2011).

<sup>6</sup> Instancias en que los sujetos colonizados emprenden su propia representación.

## 6. Algunas reflexiones preliminares

**Para Gándara y Pose (2012) la mundialización de la cultura y el surgimiento de contextos multiculturales inéditos van delineando nuevos paradigmas para el conocimiento en el mundo del siglo XXI.** La creciente presencia de la cultura china a nivel internacional origina desde hace más de una década nuevos encuentros en el mundo occidental, y nuevos desafíos para el conocimiento. El desafío actual consiste en aprovechar la posibilidad de poner en diálogo distintos sistemas simbólicos y analizar los contrastes, sabiendo que la exploración de otra cultura ayuda al conocimiento de la propia (Gándara y Pose, 2012). Pero en este punto, el acercamiento de Occidente hacia otros territorios siempre se ha configurado desde una alteridad exótica. Por ello Gándara y Pose (2012) proponen la necesidad de dedicar esfuerzos y recursos a nuevos estudios en las diversas áreas humanísticas y en particular en el área de la lingüística y la literatura. Este campo es fundamental para poder comprender acabadamente sin interferencias externas como piensa la sociedad y sobre todo la política externa china. Estos autores son conscientes de que nos enfrentamos en un terreno difícil y que los obstáculos culturales y lingüísticos no son menores.

En estas ideas sobre el mundo chino se mezclan errores de apreciación, verdades a medias, afanes exotistas y, en especial, dife-

rentes tipos de etnocentrismo. Es verdad que China presenta características muy específicas respecto a Occidente, pero también es cierto que el encuentro con lo diferente dinamiza una mirada especular sobre nuestra propia cultura. Los contactos, muchas veces inesperados y asistemáticos, con lo “exótico” del otro permiten, en un segundo estadio, considerar el reconocimiento de la propia extrañeza (Gándara y Pose, 2012, p. 1335).

En este sentido, el gran crecimiento y desarrollo de China ya no solo en lo económico sino en su presencia cultural en el mundo occidental, requiere que hagamos un esfuerzo de comprensión. **Retomar la mirada de Said y centrarnos en la propuesta de Golden nos puede permitir abrir un camino de análisis para repensar (nos) no solo como China se auto-describe sino también cómo podemos construir un puente entre ambas partes.** Ya que las acciones políticas y económicas que los países entablan o mantienen con China tienen un fuerte basamento cultural. Es por ello que la diplomacia cultural y pública adquiere mayor protagonismo en las agendas de las Relaciones Internacionales. Pero como hemos planteado a lo largo del trabajo, **esa búsqueda de diálogo con China de ningún modo anula la necesidad de autorreflexión desde nuestras periferias.** Por ello, los aportes de Devés Valdés y Lecchini son importantes, porque no solo nos invitan a comprender una nueva regionalización geográfica y epistémica; sino que además pone en agenda una urgente mirada desde nuestras

propias latitudes. Es decir, también se trata de (des)orientalizar la mirada desde nuestra periferia latinoamericana para construir un diálogo genuino con el gigante asiático.

Cómo se plantó al comienzo del trabajo, esta propuesta buscó interpelar desde nuestra región latinoamericana (discursiva y metodológicamente hablando) tratando de identificar preocupaciones isomórficas para luego pensar nuevas formas de relacionarnos con China. Los aportes de Devés Valdes (2012) y Lechini (2009) desde el Pensamiento Latinoamericano nos permitió pensar algunas preocupaciones en común, para pensar algunos puentes metodológicos con China, pero sobre todo (re)abrir una discusión para la concientización desde nuestras propias periferias. Con ello, queremos decir, que para poder instalar un verdadero espacio de diálogo con China (como con otros países fuera de la región), más allá de los aportes de Said y Golden, la preocupación y esfuerzo se sustenta en una regionalización de nuestro pensamiento que permitan sistematizar una manera de comprendernos y de esta forma asumir un proyecto de diálogo con otras periferias (Devés – Valdés, 2013).

Por último, cabe aclarar que los aportes de los autores citados nos permiten reflexionar desde una perspectiva teórica. Perspectiva necesaria pero no concluyente. Por lo que en el apartado anterior se trató de repensar estos aportes teóricos en clave empírica

buscando ideas que puedan encontrar un correlato en acciones y políticas concretas. Si bien, el debate sobre estos temas no está zanjado, la propuesta buscó poner en agenda los debates culturales para que las relaciones existentes y venideras entre ambos espacios no se vuelquen solo a un entendimiento comercial. Sino que, por el contrario, se construyan desde interpelaciones culturales y demandas propias, sobre todo para que se sustente un nuevo paradigma de relaciones, y no caer en un “Sur Imperial”(Sousa Santos, 2009).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Sousa Santos. (2009) llama Sur Imperial a los países del Sur constituido por élites locales que se benefician de la producción y reproducción del capitalismo y el colonialismo y que constituyen en sus territorios un Norte global.



**Juan Cruz Margueliche**

---

Magíster en Paisaje, Medio Ambiente y Ciudad. Facultad de Arquitectura y Urbanismo.  
Universidad Nacional de La Plata.

Especialista en Estudios Chinos. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad  
Nacional de La Plata.

Doctorando en Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de La Educación de la  
Universidad Nacional de La Plata. Centro de Investigaciones Geográficas (CIG) - Departa-  
mento de Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación Universidad  
Nacional de La Plata. Buenos Aires – Argentina.

Profesor en Geografía en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universi-  
dad Nacional de La Plata.

Integrante del Centro de Estudios chinos del Instituto de Relaciones Internacionales de la  
Universidad Nacional de La Plata.

Profesor Adjunto de la cátedra de Geografía de Asia, África y Oceanía y Adscripto al Semi-  
nario de Geografía Cultural del Departamento de Geografía (FaHCE - UNLP).

Integrante del proyecto "El Atlántico Sur y sus relaciones con otras regiones de interés  
geopolítico mundial. Estudios de casos frente a las actuales tendencias hegemónicas"  
(H822) en el Centro de Investigaciones Geográficas (CIG) del Instituto de Investigaciones en  
Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS). Facultad de Humanidades y Ciencias de la  
Educación. Universidad Nacional de La Plata.

Integrante del Grupo de Trabajo "China y el mapa del poder mundial" del Consejo Latinoa-  
americano de Ciencias Sociales (Clacso).

E-mail: [jcruzmargueliche@gmail.com](mailto:jcruzmargueliche@gmail.com)

## Referencias bibliográficas

---

- Chatterjee, P. (2008). *La Nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Buenos Aires. Siglo XXI
- de Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología del Sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*. México. Clacso Coediciones. Siglo XXI.
- Devés Valdés, E. (2004). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Tomo III: Las discusiones y las figuras del fin del Siglo XX*. Buenos Aires: Biblos [Selección: quinto recorrido pp. 143-200.].
- Devés Valdés, E. (2012) *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad: Tomo I: Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950) (2 ed.)*. Buenos Aires: Biblos - Centro de investigaciones Diego Barros Arana [Presentación e Introducción]
- Devés – Valdés, E. (2013) *Cómo pensar los asuntos internacionales-mundiales a partir del pensamiento latinoamericano: Análisis de la teorización*. En: *História Unisinos* 17(1):48-60, Janeiro/Abril
- Gándara, L. y Pose, R. (2012). *Transformaciones culturales y nuevos campos de conocimiento: los estudios sobre lengua y cultura china*. V Congreso Internacional de Letras |
- Golden, S. (ed.). (2004). *Multilateralismo versus unilateralismo en Asia: el peso internacional de los “valores asiáticos”*. En: Barcelona CIBOD.
- Golden, S. (2005). *La cultura china en el diálogo Oriente/Occidente*. En: *China en el Siglo XXI. Temas para el Debate* N° 125. Recuperado de: [https://www.academia.edu/886239/La\\_cultura\\_china\\_en\\_el\\_di%C3%A1logo\\_Oriente\\_Occidente](https://www.academia.edu/886239/La_cultura_china_en_el_di%C3%A1logo_Oriente_Occidente)
- Golden, S. (2019). *¿Qué papel juegan las culturas orientales y qué pueden significar para occidente?* En: *Ascenso del nuevo espacio, indo-pacífico Serie «Estudios para la paz», 33*. Fundación Seminario de Investigación por la Paz. Zaragoza. Mira Editores.
- Golden, S. (2020). *Cómo construir un discurso cívico multicultural común y consensuado*, En: *Filosofía y Crítica Social*, Volumen 46 Número 5, mayo de 2020: 576–590
- Lechini, G. (2009). *La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?* En: *Relaciones Internacionales*, 12:55-82. Recuperado a partir de

<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4980>

Montobbio, M. (2006). Intercivilizaciones. En: Anuario Asia Pacífico. CIDOB - Casa Asia

Real Instituto Elcano- Barcelona. Recuperado de:  
<https://manuelmontobbio.net/obra/intercivilizaciones>

Nagy-Zekmi, S. (2001). Ángel rama y su ensayística transcultural(izadora) como autobiografía enclave crítica. En: Revista chilena de literatura no 58. Recuperado de:  
<https://revistaliteratura.uchile.cl/index.php/RCL/article/download/39063/40709/>

Pratt, M. L. (2011). Ojos imperiales. Literatura de viajes y transculturación. México. Editorial Fondo de Cultura.

Qin, Yaqing (2011), "Development of International Relationstheory in China: progressthrough debates", International Relations Affairs of the Asia-Pacific, Vol. 11, pp. 231-257.

Said, E. (2002). Orientalismo. Barcelona. Editorial de bolsillo.

# NEXT GENERATION EU: ¿UN AVANCE EN LA UNIFICACIÓN EUROPEA?

María Victoria Ubierna

## Abstract

On the 21 of July 2020, the European Council agreed to finance a massive recovery fund of €750 billion at 2018 values (equivalent to €806 billion at current prices). Under the name Next Generation EU, the bloc will for the first time issue large-scale European sovereign bonds to assist member countries in national reconstruction after the COVID-19 pandemic and support their long-term green and digital plans.

This paper will seek to understand if the European Union is moving towards fiscal integration and whether it is going through a "Hamiltonian moment" in its history, comparing it to when the U.S. Secretary of State federalized state debt. The theoretical framework used will be the Monnet Method of Integration (1974), which consists of countries pooling sovereignty during times of crisis in order to avoid a new conflict.

*Keywords: Next Generation EU; euro bonds; fiscal integration; pandemic*

## Resumo

Em 21 de julho de 2020, o Conselho Europeu concordou em financiar um fundo maciço de recuperação de €750 bilhões em valores de 2018 (equivalente a €806 bilhões a preços atuais). Intitulado Next Generation EU, o bloco emitirá títulos soberanos europeus em larga escala pela primeira vez para ajudar os países membros na reconstrução nacional após a pandemia de COVID-19 e apoiar seus planos ecológicos e digitais de longo prazo.

Este trabalho busca entender se a União Europeia está avançando em direção à integração fiscal e se está passando por um "momento hamiltoniano" em sua história, comparando-o a quando o Secretário de Estado dos Estados Unidos federalizou a dívida dos Estados. Será tomado como referencial teórico o método Monnet de integração (1974), que consiste em países colocando soberania em comum durante momentos de crise para evitar um novo conflito.

*Palavras-chave: Next Generation EU; eurobônus; integração fiscal; pandemia.*

## Resumen

El 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo acordó financiar un fondo masivo de recuperación de €750 mil millones a valores de 2018 (equivalentes a €806 mil millones a precios corrientes). Bajo el nombre de Next Generation EU, el bloque emitirá por primera vez bonos soberanos europeos a gran escala para asistir a los países miembros en la reconstrucción nacional tras la pandemia del COVID-19 y apoyar sus planes ecológicos y digitales en el largo plazo.—

El presente trabajo buscará entender si la Unión Europea avanza en pos de la integración fiscal y si está atravesando un “momento Hamiltoniano” en su historia, comparándolo a cuando el secretario de Estado de los Estados Unidos federalizó la deuda de los Estados. Se tomará como marco teórico al método Monnet de integración (1974) que consiste en que los países ponen soberanía en común durante momentos de crisis para evitar un nuevo conflicto.

*Palabras clave: Next Generation EU; eurobonos; integración fiscal; pandemia.*

## 1. Introducción

---

En marzo de 2020, Europa fue fuertemente golpeada por la primera ola de la pandemia del COVID-19. El primer país fue Italia y lentamente el resto de la región y del mundo. Para el 11 de ese mes, la Organización Mundial de la Salud declaraba que la enfermedad podría caracterizarse como una pandemia dados sus niveles alarmantes de propagación y su gravedad (OMS, 2020).

A razón del aumento de los casos, los países optaron por imponer cuarentenas y cerrar sus fronteras nacionales, lo cual impactó directamente en los flujos de comercio y en las finanzas internacionales. Paralelamente, el gasto público y la deuda aumentaron para

atender a las necesidades sanitarias. Para mediados de marzo, las economías ya vislumbraban las consecuencias de este desbalance económico.

Aunque diversas estrategias fueron aplicadas para paliar la crisis, ninguna probó ser suficiente. Pronto emergieron los debates acerca de cómo enfrentar la recesión y así también resurgieron los clásicos clivajes entre los países del norte y los del sur. Mientras que los primeros ministros de España e Italia propusieron crear bonos soberanos en base a una deuda pública común a nivel europeo, los llamados “cuatro frugales” (Austria, Suecia, Países Bajos y Dinamarca),

(Austria, Suecia, Países Bajos y Dinamarca), liderados por Alemania, se opusieron por miedo a tener que pagar la deuda en caso de *default*.

El 18 de mayo, sin embargo, Alemania y Francia – históricos líderes dentro de la Unión Europea – propusieron la creación de un fondo de recuperación que se integrará al presupuesto europeo. **Luego de arduos debates, el 17 de julio de 2020 se alcanzó el acuerdo y nació el plan Next Generation EU de un valor de €750 mil millones, a valores 2018 (equivalentes a €806 mil millones a precios corrientes).** Es así como la Unión Europea se comprometió a emitir por primera vez unos bonos europeos para financiar la reconversión después de la pandemia. Como consecuencia, se empezó a hablar de un “momento Hamiltoniano” en la historia de la región, haciendo referencia a cuando el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Alexander Hamilton, gestionó la federalización de la deuda de los Estados en 1790.

El presente trabajo evaluará las implicaciones de este plan en el proceso de unificación europea. Se toma como base al llamado método Monnet de integración (1974) que establece que, ante una crisis, los países de la Unión Europea optan por ceder soberanía para desalentar el surgimiento de nuevos conflictos. Se busca entender si Europa está en camino a una mayor integración – en este caso, fiscal – y si está atravesando un “momento Hamiltoniano” en su historia. Para ello se estudia el paquete de estímulo

titulado Next Generation UE y su mecanismo de asignación de los recursos utilizando tanto herramientas cualitativas de análisis de discurso como cuantitativas de agregación de datos. Se analizan las implicancias de los bonos a la luz de cinco ejes argumentativos: su carácter novedoso, como incentivos a la unidad, como mecanismos de control, en términos de balance de poder al interior y como proyección de poder al exterior del bloque.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: En primer lugar, se menciona brevemente el proceso de integración de la Unión Europea hasta la fecha. Este apartado facilita la comprensión del contexto para entender cómo está organizada Europa hoy. En segundo lugar, se describe en detalle al Next Generation UE. Se ahonda en la naturaleza del paquete, sus componentes, sus mecanismos de asignación de recursos y de financiamiento. En tercer lugar, se procede a evaluar las implicancias de los llamados eurobonos en base a los cinco ejes previamente mencionados. Se busca responder a las preguntas de investigación: ¿Europa está frente a un “momento Hamiltoniano” de su historia? ¿Está camino a una unificación fiscal? En el último apartado se harán algunos comentarios finales al respecto.

## 2. Antecedentes

Para entender la Europa actual se debe tener en cuenta el proceso de integración que se requirió para alcanzar lo que hoy se conoce como Unión Europea.

El 18 de abril de 1951 Francia y Alemania firmaron el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) donde se comprometieron a poner en común sus producciones de carbón y acero, suprimiendo aranceles, subvenciones y otras medidas discriminatorias para asegurar la libre competencia del sector. En palabras del entonces ministro de Exteriores de Francia, Robert Schuman, esto supondría “los primeros pasos concretos de una federación europea, indispensable para asegurar la paz” (citado en Pereira, 2004, p. 485).

De esta manera se buscaba evitar que resurgieran las tensiones de la guerra en aras de un objetivo común superior; se creía que poniendo soberanía en común se evitaría caer en un nuevo conflicto armado. A esto se lo conoce como el método Monnet de integración. En sus palabras: “una transferencia de poder a instituciones comunes, un gobierno de mayorías y un enfoque común para encontrar solución a los problemas son la única respuesta en nuestro actual estado de crisis” (Monnet, 1974, citado en Draghi, 2017, p.1). Siguiendo esta lógica, un año más tarde se intentó avanzar en la formación de una Comunidad Europea de Defensa (CED) y crear un “ejército europeo” apoyado en una

Comunidad Política Europea (CPE). Sin embargo, dado el rechazo de los medios políticos franceses que le temían al fortalecimiento alemán, la iniciativa no prosperó.

Frente al fracaso de la Europa política y militar se decidió avanzar en la Europa económica. Los Tratados de Roma de 1957 dan lugar a la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). El contexto regional fue muy importante: la mayoría de los gobiernos eran democracias cristianas donde primaba un espíritu proeuropeo, aunque teñido por las tensiones de la Guerra de Suez. Surge entonces la idea de Europa como espacio económico, priorizando el libre comercio entre los miembros. Países como Francia también abogaban por una Europa protagonista en un mundo bipolar donde el peso relativo de la región estaba reduciéndose. Europa no debía ser solo un espacio sino un actor en la escena política internacional. Es así como, a pesar de que el objetivo era económico, el espíritu era político (Pereira, 2004).

Por un cúmulo de factores internos y externos, durante varias décadas el proceso de integración europeo sufrió un estancamiento hasta que en 1992 se firmó el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea. Si hasta el momento se había priorizado la integración económica, este tratado avanza sobre una política exterior y de seguridad común y construye la Europa que conocemos con un fuerte liderazgo de Alemania y Francia. Los países también se compromie-

tieron a crear una política monetaria común y el 1 de enero de 1999 se introdujo el euro a los mercados financieros. Sin embargo, el establecimiento de una política fiscal común queda como deuda pendiente y actualmente los gobiernos nacionales son los principales responsables en materia fiscal nacional, lo que genera desequilibrios entre los miembros del bloque.

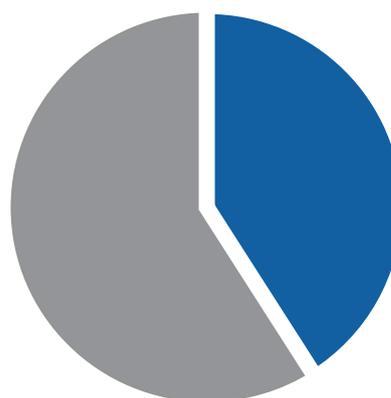
Maastricht tuvo un éxito parcial en materia económica (aunque los requisitos deben ser revisados) pero los países no abandonaron su soberanía nacional en pos de la creación de una comunidad de defensa. Una unión de este sentido supone una misma definición de enemigos y aliados, lo cual en la realidad no sucede. Los Estados tampoco entienden la historia de igual manera ni tienen un objetivo común: hay algunos que buscan una proyección regional, otros una proyección mundial y otros, local.

Estas diferencias al interior del bloque se reflejan de manera clara cuando aparecen conflictos disruptivos como el BREXIT, las olas de migraciones, el auge de la extrema derecha nacionalista y el crecimiento de las “democraturas”, presidentes disruptivos como Putin o Erdoğan, el creciente rol de la ayuda China o la crisis financiera del 2008. Estos factores se oponen al proyecto de Maastricht. La pandemia vino a fortalecer esa visión de Europa más nacional y menos comunitaria. Hoy la región está dividida en tres: Europa del norte, central y mediterránea. Es en este contexto que aparecen los bonos del Next Generation EU como posible factor aglutinador.

### 3. Next Generation EU

En mayo de 2018 la Comisión Europea presentó la propuesta de presupuesto para el marco 2021-2027. Sin embargo, el 27 de mayo de 2020, tras el impacto de la pandemia del COVID-19, la Comisión propuso la inclusión de un instrumento temporal de recuperación llamado Next Generation EU que fortaleciera al presupuesto. Cuatro días después, los Estados miembros alcanzaron un acuerdo histórico sobre el paquete de estímulo de €750 mil millones, a valores de 2018 (lo que equivale a €806 mil millones a precios corrientes). El fondo operará entre 2021 y 2023 y ambos instrumentos en conjunto representan un total de casi €2 billones destinados a la recuperación europea en el largo plazo (Gráfico 1).

**Gráfico 1.**  
**Gastos de la Unión Europea (2021 – 2027)**



- Total = €1.824.3 mil millones
- €1.074.3 mil millones
- €750 mil millones

*Fuente: cuadro de elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea (2021b).*

**El Next Generation EU está pensado como un instrumento temporal con el principal objetivo de contribuir a la recuperación económica y social** tras los daños causados por la pandemia. Al mismo tiempo, busca dejar “una mejor Europa para las próximas generaciones” (Comisión Europea, 2021b, p.1). Con un fuerte foco en la ecología y la

digitalización, el plan tiene como principales objetivos: la recuperación, preparación y resiliencia de Europa ante futuras crisis, apoyar la investigación e innovación, la transición verde y digital.

El monto total del plan se distribuirá entre siete componentes (Tabla 1).

**Tabla 1. Componentes del Next Generation UE**

<b>Elemento</b>	<b>Montos</b> (valores 2018)	<b>Montos</b> (valores actuales)
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: préstamos y subvenciones a los miembros.	€ 672.500 millones	€ 723.800 millones
REACT-EU: puente entre el presupuesto y los nuevos programas.	€ 47.500 millones	€ 50.600 millones
Desarrollo rural: política agrícola común.	€ 7.500 millones	€ 8.100 millones
Fondo de Transición Justa: abandono de combustibles fósiles.	€ 10.000 millones	€ 10.900 millones
RescEU: protección civil	€ 1.900 millones	€ 2.000 millones
Horizonte Europa: investigación científica e innovación.	€ 5.000 millones	€ 5.400 millones
InvestEU: instrumentos financieros	€ 5.600 millones	€ 6.100 millones
<b>TOTAL</b>	<b>€ 750.000 millones</b>	<b>€ 806.900 millones</b>

*Fuente: cuadro de elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea (2021b).*

Casi el 90% de los fondos será desembolsado a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que será implementado a través de préstamos y subvenciones a los Estados miembros y financiado a través de bonos europeos. Estos fondos exigen que al menos un 37% sea destinado a la recuperación ecológica y un 20% a la recuperación digital, entendidos como dos elementos clave para que los países estén mejor preparados para futuras crisis.

Es así como la Unión Europea acudirá a los mercados internacionales para financiarse a través de la emisión colectiva de bonos. Aunque no es la primera vez que el bloque hace uso de este mecanismo, sí es la primera vez que lo hace en grandes escalas. Las operaciones están acordadas para finalizar en 2026 y se ha pactado que el dinero sea devuelto antes del 31 de diciembre de 2058. Entonces, como su nombre lo indica, será la nueva generación de europeos no solo la beneficiaria de la inversión sino también la que deberá financiar.

Los gestores de los fondos serán los Estados miembros que así lo soliciten. Deberán presentar sus planes de inversión y de reformas ante la Comisión Europea que decidirá en última instancia si aprueba o no el proyecto. Se invitó a los Estados a presentar sus planes antes del 30 de abril de 2021, pero pueden hacerlo hasta mitad de 2022 inclusive. Bajo ningún concepto el fondo podrá ser utilizado para financiar gasto corriente o deuda pública. Solo podrá dedicarse a inversiones y reformas en áreas que la Comisión conside-

ra estratégicas.

Algunos criterios de determinación del porcentaje de asignación de fondos son: la cantidad de población, el PBI per cápita y la tasa de desempleo de los últimos cinco años, en comparación al promedio de la Unión Europea. También se observarán las caídas de PBI experimentadas durante el 2020 y 2021.

El Next Generation EU pareciera ser el primer paso hacia una política fiscal europea unificada. Por primera vez, la Unión Europea contará con la combinación de una moneda común, un Banco Central y un compromiso en pos de una política fiscal unificada. En la siguiente sección se evaluarán las implicancias de este tipo de fondo.

## 4. Implicancias

### a. El bono como herramienta novedosa

Este mega plan de reconstrucción marca un importante paso en el proceso de integración europea. Por primera vez, los países de la Unión emiten bonos europeos a gran escala. De esta manera, se rompe con la ortodoxia económica europea liderada por los “cuatro frugales” (Austria, Suecia, Países Bajos y Dinamarca – a los que a veces se les incluye Finlandia), que se oponían a lo que consideraban como financiamiento de los desbalances fiscales de los llamados “pródigos del sur” (Italia, España y Grecia) que se caracterizan por tener una alta deuda públi-

ca y un bajo rigor fiscal y administrativo.

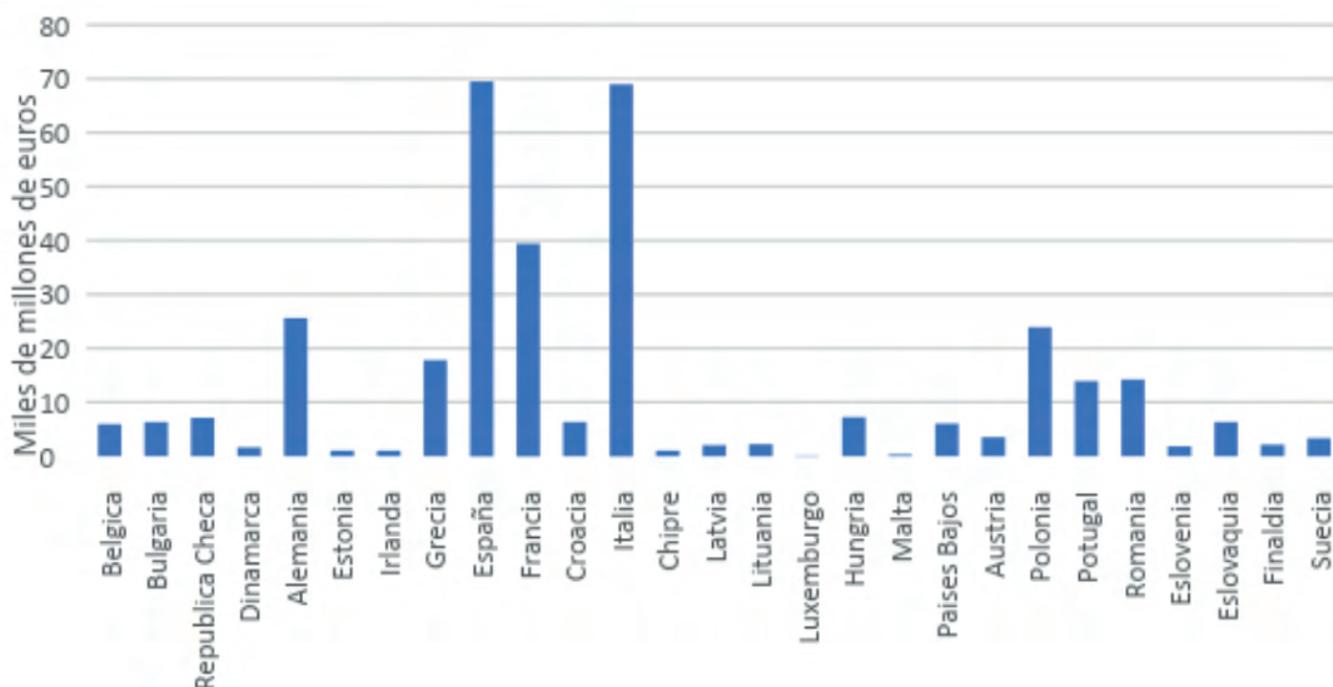
No es un argumento novedoso. En 2011, luego de la crisis del euro, fueron los mismos países los que se opusieron a arriesgar sus finanzas nacionales y poner mayor peso sobre sus ciudadanos para ayudar a los países cercanos a la quiebra. "No vamos a superar el endeudamiento crónico dividiendo la deuda entre nosotros", dijo en su momento Horst Seehofer, entonces líder de la Unión Social Cristiana de Baviera y actual ministro del Interior alemán (citado en Karnitschnig, 2020, p. 1, traducción propia). Hasta la misma Angela Merkel en 2012 estableció que "no habrá eurobonos – no mientras yo viva" (citado en Isenson, 2012, p. 1, traducción propia).

Históricamente este conjunto de países ha

sido renuente a que mediante su participación en un bono europeo se garantizara la captura de recursos en el mercado de capitales. Su presencia hace que la prima de riesgo de los bonos baje y, por lo tanto, economías más inestables accedan a tasas de interés más bajas de lo que supondría.

Entonces, ¿quién se beneficia más de estos fondos? La Unión Europea ha establecido un monto máximo de subvenciones por país por un total de €312,5 mil millones, a precios de 2018 (€338 mil millones actuales). A esto se le suman €360 miles de millones disponibles en calidad de préstamos (€385,8 mil millones actuales). Los miembros deberán presentar sus planes de reconversión y resiliencia para poder acceder a ellos. El monto máximo por país será del 6,8% de su PBI de 2019 (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Máximo de subvenciones por país.**



Entre los que más podrían recibir se destacan los llamados “pródigos del sur”: España, Italia y Grecia, a quienes ya se les han otorgado fondos. España recibirá un total de €140 mil millones, a precios 2018, es decir un 18% de los fondos. Este monto está compuesto por €72.7 mil millones en subvenciones y €67.3 en préstamos. A Italia, por su parte, se le adjudicaron €191.5 mil millones, representando un 25%. Ese total está compuesto por €68.9 mil millones en subvenciones y €122.6 en préstamos. Por su parte, Grecia recibirá €30.5 mil millones, €17.8 en subvenciones y €12.7 en préstamos, un 4% de los bonos.

De esta manera, son países marcados por un lento crecimiento económico los que acaparan el 47% del total de los fondos. Como los bonos son calificados como triple A, estos Estados miembros se benefician de tasas de interés más bajas de lo que contemplaría si emitieran títulos nacionales. Sin embargo, no debemos olvidar que aun si esta inversión es grande, es otorgada a los países para ser utilizada en planes de reconstrucción nacional previamente aprobados. Los montos son entregados en tramos y en base a cuán efectiva considere la Comisión Europa que está siendo la implementación de este.

En definitiva, el Next Generation EU marca una nueva dirección para el bloque. Ni durante la crisis del 2008 se ha llevado a cabo una medida fiscal similar y aún durante una de las crisis financieras más importantes del mundo, la austeridad se impuso.

¿Qué marca este cambio de actitud? La naturaleza de la crisis.

La diferencia puede explicarse en parte por el hecho de que la pandemia afectó a toda la economía mundial, mientras que las crisis de deuda que vinieron tras la crisis de 2008 fueron atribuidas, de manera individual, a la ‘irresponsabilidad fiscal’ de cada uno de los países. (Spence, 2021)

Además, hoy existe una mayor creencia en la capacidad de las economías del sur de Europa de manejar los fondos, lo cual se transmite en mayor confianza en los mercados internacionales y mayor inversión.

## **b. El bono como mecanismo de unidad**

Para poder acceder a estos fondos los países deben presentar sus planes nacionales ante la Comisión Europea. Como es requisito ser parte de la Unión para acceder a lo recaudado por los bonos, la Comisión puede negarles el acceso a los fondos a países que hayan abandonado la Unión Europea (ejemplo: Reino Unido), evitar que nuevos países quieran dejar el bloque (ejemplo: Italexit), desalentar a grupos que estén buscando la independencia (ejemplo: Cataluña) y restringir el acceso a países menos alineados a Bruselas (ejemplo: Hungría y Polonia).

Entonces, ¿podemos hablar de un “momento Hamiltoniano”? En términos *simbólicos*, podríamos decir que sí.

Alcanzar un acuerdo diplomático de tal

envergadura es un hito para la Unión, donde todas las decisiones se toman por consenso. Además, que países tan diversos logren alcanzar un acuerdo en medio de una grave crisis sanitaria, es remarcable. Sin embargo, en términos *políticos* y *económicos*, el plan tiene sus limitaciones.

En términos *políticos*, la consecuencia directa de la regla del consenso que tiene la Unión Europea es que las propuestas, por más sólidas y significativas que sean, terminen diluyéndose para cumplir con las expectativas de los electorados y dirigentes de las diversas naciones parte. En el caso del Next Generation EU se intentó imponer como condición para acceder a los fondos que el país respetara el Estado de derecho. Sin embargo, no se pudo asegurar un mecanismo claro de control sobre el respeto a los valores democráticos por parte de los Estados receptores. Estas concesiones fueron esenciales para poder conseguir el visto bueno de los países de Visegrado, en particular de Hungría y Polonia que han sido acusados de socavar la independencia judicial, de violar los derechos de las minorías y de malversar fondos públicos.

En términos *económicos*, los expertos (Kapoor, 2020) coinciden en que el plan no tendrá un gran impacto sobre las consecuencias de la pandemia. No sólo consideran que llegó tarde, sino que el presupuesto es insuficiente para poder hacer las reformas necesarias. Además, los bonos no contemplan la unificación de la deuda como sí lo hizo Hamilton en 1790.

Aunque la creación de eurobonos es un hito, aún queda un largo camino para alcanzar la unificación fiscal. Para lograrlo es necesario forjar un consenso sobre la manera de medir el éxito de la integración fiscal, que esta no solo sea juzgada a partir de las ganancias económicas individuales sino como un proyecto que beneficie a todos los miembros de la Unión (Jones y Zielonka, 2020). Esto se vuelve sumamente importante en un contexto de crisis y de auge de partidos anti-Unión Europea que sienten que ser miembros de la Unión no beneficia a los ciudadanos de su país y que a través de los nuevos bonos sus países “ceden mucha soberanía” a las instituciones europeas (Amaro, 2020). En una Europa sumida en las fracturas internas y una crisis de confianza en la UE, fortalecer el sentimiento de solidaridad y unión en pos de un futuro más resiliente, sustentable y tecnológico para la próxima generación se vuelve crucial.

### **c. El bono como herramienta de control**

La Comisión Europea cuenta con herramientas para controlar que se cumplan las condiciones necesarias en cada país para poder alcanzar los objetivos pactados en el desembolso del dinero. Puede rechazar planes que considere ineficaces por ser demasiado imprecisos o blandos y congelar el desembolso de dinero por hasta tres meses mientras examina cómo se lo gasta. De esta manera, los países de la Unión ponen bajo la lupa sus cuentas públicas y la Comisión adquiere una herramienta más de control.

Tomando como ejemplo los casos previamente mencionados, Hungría ha solicitado €7,2 mil millones en subvenciones y Polonia €23,9 mil millones en subvenciones y €12,1 mil millones en préstamos. Para diciembre de 2021, sus planes aún no han sido aprobados. La Comisión Europea mantiene sus reservas sobre el destino final de los fondos y teme que sean utilizados por los gobiernos en el poder para fortalecer a sus partidos y seguir socavando los derechos y libertades de sus ciudadanos. Esto evidencia como la Comisión Europea mantiene una posición fuerte con la nueva carta de negociación: los bonos.

Queda por ver si esto será suficiente para convencer a la opinión pública, sobre todo a aquellos que como la académica Dóra Györfy opinan que “ya es hora de que la Unión Europea deje de financiar a gobiernos que no defienden valores básicos como la democracia, la dignidad humana y el Estado de derecho” (citado en Nikolova, 2021, traducción propia).

#### **d. El bono como fortalecimiento del liderazgo de Alemania**

En marzo de 2020, Italia y España, junto a otros países de la Unión propusieron la creación de los llamados eurobonos con el objetivo de crear herramientas financieras para hacer frente al grave impacto económico de la pandemia del COVID-19. En un primer momento, Alemania (acompañado por los Países Bajos) se resistió y mantuvo firmemente su posición de austeridad.

Sin embargo, poco después el liderazgo franco alemán presentó su propio plan. ¿Qué produjo este cambio? El foco de la crisis. En la crisis del euro las economías más perjudicadas fueron Portugal y Grecia, socios menores de Alemania. Por el contrario, hoy uno de los más perjudicados es Italia – quinto socio comercial de Alemania. En 2019, el comercio con Italia representó un total de €125 mil millones para la economía germana (Karnitschnig, 2020).

Con un aporte de 100 mil millones de euros a este fondo, Alemania es un socio esencial para la existencia de los bonos. Sin su apoyo, no hay fondo. Es así como nuevamente este país, acompañado por Francia, demuestra ser el líder de la Unión Europea. Pero no sin que esto implique complicaciones al interior de su sociedad.

El gran aporte que hace al fondo significa para su población mayores esfuerzos económicos para lo que se percibe como un “apalancamiento de economías más desprolijas” como la italiana, la española o la griega. Es importante destacar que Alemania es un país con grandes desigualdades en los ingresos: la mitad de la población posee solamente 1,5% de la riqueza del país, mientras que se estima que el 0,1% superior posee el 20% (Schröder et al., 2020). En un contexto de crisis económica mundial, el nuevo fondo implica para el alemán promedio: salarios estancados y mayor austeridad. Este descontento puede traducirse en mayores divisiones al interior de Europa si los alemanes comienzan a ver a los italianos,

griegos y españoles como la causa de sus penurias. Quedará por ver cómo el sucesor de Merkel, Olaf Scholz, articula el discurso al interior de su país. De esto puede depender el éxito o fracaso de los fondos y la futura integración financiera y económica del bloque.

### **e. El bono como proyección de poder europeo**

Con el Next Generation EU, Europa aparece en el mapa de las finanzas internacionales como patrocinador de un nuevo activo libre de riesgo en un mundo que solo conocía los bonos del Tesoro de Estados Unidos. Las dos monedas más importantes del sistema han sido por mucho tiempo el dólar y el euro. Hay quienes piensan (Roach, 2020) que el primero está sobrevaluado y el segundo infravalorado. En este contexto, opinan que el dólar sufrirá una fuerte caída dados los desequilibrios macroeconómicos de Estados Unidos y la renuncia aparente del país al liderazgo global durante la presidencia de Donald Trump (Roach, 2020). Los eurobonos vienen a profundizar esta creencia.

De esta manera, podría decirse que la Unión Europea está frente a una ventana de oportunidad. Si ejecuta los fondos de manera correcta, puede recuperar su rol en el escenario internacional. Hoy al igual que en 1957 cuando se firmó el Tratado de Roma, el peso relativo de Europa está reduciéndose. Europa debe aprovechar estos fondos para apalancar su crecimiento y recuperar su rol protagonista en la escena política interna-

cional. Usar a su favor la fuerte interdependencia económica entre los países – sobre todo los que forman parte de la eurozona – puede ser una hábil estrategia, aunque implique mutualizar la deuda junto a sus costos y sus riesgos.

La Unión Europea está dando una prueba de liderazgo en la transición verde y digital que no puede ser ignorada. Como establece Chiodi (2020) este avance “la posiciona como actor global y sostiene sus aspiraciones de relanzar el sistema de gobernanza multilateral estancado por el bipolarismo chino-estadunidense” (p. 111).

## **5. Comentarios finales**

Desde la unificación monetaria los expertos han defendido que compartir una misma moneda sin compartir un mismo presupuesto es potencialmente inestable y peligroso. Por este motivo, el novedoso fondo Next Generation EU es para muchos una esperanza de que la Unión Europea alcanzará la creación de una unión fiscal similar a la unión monetaria. Pareciera que nuevamente estamos frente al método Monnet de integración en el que los Estados ponen soberanía en común frente a una crisis – en este caso, sanitaria. Esto llevó a que se hablara de un “momento Hamiltoniano”, haciendo referencia a cuando el secretario de Estado de los Estados Unidos federalizó la deuda de los Estados. Pero ¿es correcta tal afirmación?

Muchos autores confían en que el fondo constituye el primer gran paso en pos de la creación de una verdadera unión federal. Es destacable cómo los 27 países miembros de la Unión Europea han logrado unir esfuerzos para alcanzar un histórico acuerdo económico y político en un contexto de profunda crisis y recesión, la más grave desde la Segunda Guerra Mundial.

Paralelamente, personajes como el ex ministro de Finanzas de Grecia, Yanis Varoufakis, tienen sus reparos. Varoufakis (2020) advierte que “el Next Generation EU amenaza con profundizar las divisiones dentro de Europa”. Durante el proceso de negociación del plan quedaron plasmadas las divisiones entre países: los del sur (España y Italia junto a Grecia), los frugales (Austria, Suecia, Países Bajos y Dinamarca, incluyendo Finlandia) y el grupo de Visegrado (Polonia y Hungría, junto a República Checa y Eslovaquia). Esto pone de manifiesto cómo la lógica nacional sigue primando por sobre la supranacional a la hora de tomar decisiones.

Abogar por una “solidaridad europea” es negar la naturaleza misma de la Unión. Al final del día, los Estados miembros deben rendir cuentas a sus electorados nacionales. El liderazgo alemán aparece entonces como un motor clave para la concreción de estos fondos y para lograr que cada grupo de países sintiera que sus reclamos habían sido escuchados. Sin embargo, no se debe desatender a la población nacional germana. Pidiéndole a los alemanes que se sacrifiquen

en pos de una idea de Europa integrada se corre el riesgo de generar el efecto opuesto al deseado: mayores tensiones y divisiones al interior del bloque.

Del éxito de la respuesta paneuropea dependerá no sólo la reconstrucción económica de Europa sino también su posicionamiento en el escenario geopolítico mundial y su proceso de integración: si prevalece la Europa de las fracturas o de la unificación. Como estableció Angela Merkel (2020): “la Unión Europea se encuentra ante la mayor prueba desde su fundación (y la respuesta sólo puede ser) más Europa, una Europa más fuerte y una Europa que funciona bien”.



**María Victoria Ubierna**

---

Licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella.

Estudiante de la Maestría en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella.

E-mail: *vickyubierna@gmail.com*

## Referencias bibliográficas

---

- Amaro, S. (19 de mayo de 2020). 'Corona bonds': Here are three reasons why Germany and the Netherlands oppose the idea. CNBC. <https://www.cnbc.com/2020/04/08/corona-bonds-reasons-why-germany-and-the-netherlands-oppose-the-idea.html>
- Chiodi, F. M. (2020). Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte. *Revista Cultura Económica*, 100, pp. 95 – 120.
- Comisión Europea. (16 de junio 2021a). NextGenerationEU: Questions and answers on the Recovery and Resilience Facility. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_21\\_3014](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3014)
- Comisión Europea. (2021b). Plan de Recuperación para Europa. [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es)
- Comisión Europea. (2021c). Recovery and Resilience Facility: Maximum grant allocations (current prices). [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/recovery\\_and\\_resilience\\_facility\\_.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/recovery_and_resilience_facility_.pdf)
- Draghi, M. (4 de mayo de 2017). El método Monnet: su relevancia para Europa de ayer y hoy. Banco Central Europeo. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/ecb.sp170504.es.html>
- Isenson, N. (27 de junio de 2012). Merkel: No eurobonds 'as long as I live'. DW. <https://www.dw.com/en/merkel-no-eurobonds-as-long-as-i-live/a-16052083>
- Jones, E., Zielonka, J. (13 de julio de 2020). Next Generation EU: Everybody will win, and all must have prizes. UK In a Changing Europe. <https://ukandeu.ac.uk/next-generation-eu-everybody-will-win-and-all-must-have-prizes/>
- Kapoor, S. (22 de mayo de 2020). This isn't Europe's 'Hamilton' moment. Politico. <https://www.politico.eu/article/this-isnt-europes-hamilton-moment/>
- Karnitschnig, M. (20 de mayo de 2020). German conservatives' eurobond awakening. *Político*. <https://www.politico.eu/article/germany-conservatives-eurobond-awakening/>
- Lloveras Soler, J. M. (2021). The Next Generation EU: Opportunity and Risk. CIDOB Notes Internacionals. ISSN: 2013-4428.

- Merkel: la UE enfrenta el "mayor desafío" de su historia por coronavirus. (6 de abril de 2020). DW. <https://p.dw.com/p/3aYGS>
- Monnet, J. (1974). *L'Europe et la nécessité*. Fondation Jean Monnet pour l'Europe.
- Nikolova, M. (6 de septiembre 2021). Why some CEE countries are yet to receive their Next Generation EU funding. *Emerging Europe*. <https://emerging-europe.com/news/why-some-cee-countries-are-yet-to-receive-their-next-generation-eu-funding/>
- OMS. (11 de marzo de 2020). Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020. <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Pereira, J. C. (2004). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 481-506; 507-528). Barcelona: Ariel.
- Roach, S. S. (22 de julio de 2020). From American to European Exceptionalism. Project Syndicate. [https://www.project-syndicate.org/commentary/european-rescue-fund-weakens-dollar-hegemony-by-stephen-s-roach-2020-07?a\\_la=english&a\\_d=5f182b53e8a87f0378c0a90b&a\\_m=&a\\_a=click&a\\_s=&a\\_p=%2Farchive&a\\_li=european-rescue-fund-weakens-dollar-hegemony-by-stephen-s-roach-2020-07&a\\_pa=archive-results&a\\_ps=&a\\_ms=&a\\_r=](https://www.project-syndicate.org/commentary/european-rescue-fund-weakens-dollar-hegemony-by-stephen-s-roach-2020-07?a_la=english&a_d=5f182b53e8a87f0378c0a90b&a_m=&a_a=click&a_s=&a_p=%2Farchive&a_li=european-rescue-fund-weakens-dollar-hegemony-by-stephen-s-roach-2020-07&a_pa=archive-results&a_ps=&a_ms=&a_r=)
- Schröder, C., Bartels, C., Göbler, K., Grabka, M., & König, J. (2020). Millionaires under the Microscope: Data Gap on Top Wealth Holders Closed; Wealth Concentration Higher than Presumed. *DIW Weekly Report*, DIW Berlin. [https://doi.org/10.18723/diw\\_dwr:2020-30-1](https://doi.org/10.18723/diw_dwr:2020-30-1)
- Spence, M. (30 de septiembre de 2021). Una apuesta en favor de Italia. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/italy-economic-prospects-boost-by-draghi-and-eu-recovery-fund-by-michael-spence-2021-09/spanish>
- Varoufakis, Y. (3 de agosto de 2020). Solidaridad con los alemanes. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/next-generation-eu-recipe-for-divisiveness-paralysis-by-yanis-varoufakis-2020-08/spanish>

# EL NIVEL DE INTERNACIONALIZACIÓN PROVINCIAL TAMBIÉN IMPORTA: LA GESTIÓN INTERNACIONAL DE CÓRDOBA Y SANTA FE EN TIEMPOS DE PANDEMIA<sup>1</sup>

Valentina Astudillo Naveda y Nerea Alvarez

## Abstract

This article investigates and reflects on the concept of international management through a comparative study of two subnational units of analysis considered successful cases in the subject: the provinces of Córdoba and Santa Fe of the Argentine Republic. The objective is to visualize and estimate the level of internationalization of each province by applying a measurement tool proposed by Gasser (2017). It assesses the level of internationalization based on two dimensions: the degree of institutionalization and the degree of development of external action, which are measured according to different variables that determine low, medium or high levels of internationalization.

*Keywords: International Management; Córdoba; Santa Fe; Pandemic; Post Pandemic*

## Resumo

Este artigo investiga e reflete sobre o conceito de gestão internacional através de um estudo comparativo de duas unidades subnacionais de análise consideradas casos de sucesso nesta área: as províncias de Córdoba e Santa Fe na Argentina. O objetivo é visualizar e estimar o nível de internacionalização de cada província, aplicando uma ferramenta de medição proposta por Gasser (2017). Isto avalia o nível de internacionalização com base em duas dimensões: o grau de institucionalização e o grau de desenvolvimento da ação externa, que são medidos de acordo com diferentes variáveis que determinam níveis baixos, médios ou altos de internacionalização.

*Palavras-chave: Gestão Internacional; Córdoba; Santa Fé; Pandemia; Pós Pandemia*

<sup>1</sup> Artículo de Investigación.

## Resumen

---

En el presente artículo se indaga y reflexiona sobre el concepto de gestión internacional a través de un estudio comparativo de dos unidades de análisis subnacionales considerados casos exitosos en la temática: las provincias de Córdoba y Santa Fe de la República Argentina. El objetivo es visualizar y estimar el nivel de internacionalización de cada provincia aplicando una herramienta de medición propuesta por Gasser (2017). Ésta evalúa el nivel de internacionalización en base a dos dimensiones: el grado de institucionalización y el grado de desarrollo del accionar externo, las cuales se miden de acuerdo a diferentes variables que determinan niveles bajos, medios o altos de internacionalización.

*Palabras claves: Gestión Internacional; Córdoba; Santa Fe; Pandemia; Post Pandemia*

## 1. Introducción

---

En nuestra disciplina, suele hablarse del poder de “difusión estatal” en varias direcciones. En este sentido, “parte de las funciones que antes estaban a cargo del Estado comenzaron a ser abordadas por organismos internacionales y actores no gubernamentales con influencia transnacional. Este proceso, caracterizado como “difusión hacia arriba”, fue acompañado por otro que, en contraposición, se identificó como “difusión hacia abajo” y se basó en una mayor descentralización de las funciones del Estado nacional hacia las provincias y municipios” (Barreto, 2017:12). Muchos son los autores y las corrientes que explican este fenómeno como consecuencia de la globalización y la aparición de nuevos actores en el sistema internacional desde fines del siglo pasado.

Las unidades subestatales juegan un papel cada vez más protagónico en las relaciones

internacionales. En los últimos años, éstas han desarrollado herramientas, políticas y diseños institucionales específicos destinados a encargarse de las acciones externas y a fortalecer su posicionamiento en la arena internacional. Es decir, se comportan como actores globales.

En el siguiente artículo de investigación, nos interesa analizar y reflexionar sobre el concepto de Gestión Internacional aplicado a dos unidades de análisis subnacionales considerados casos exitosos en la temática: Las provincias argentinas de Córdoba y Santa Fe. Para ello realizamos un estudio comparativo con el fin de visualizar y evaluar el nivel de internacionalización de cada provincia a partir de la herramienta de medición propuesta por Gasser (2017). Esta herramienta evalúa el nivel de internacionalización en base a dos dimensiones: el

grado de institucionalización y el grado de desarrollo, los cuales se estiman en base a diferentes variables que pueden determinar niveles bajos, medios o altos.

En este sentido nos proponemos, en primer lugar, evaluar cuál es el nivel de internacionalización que tienen las provincias de Córdoba y Santa Fe. En segundo lugar, analizar si dicho nivel de internacionalización ha sido afectado durante la pandemia mundial a causa de la COVID-19. En tercer lugar, indagar sobre el escenario post pandemia de la gestión internacional de las provincias mencionadas.

Por último, como reflexiones finales, consideramos relevante resaltar la importancia de la gestión internacional de las provincias, en el marco de una Política Exterior Federal y en un contexto pandémico, donde hay que ser ingeniosos e innovadores ante la amplitud de herramientas en la toma de decisiones.

## 2. Aproximaciones Teóricas

El proceso de la globalización impacta necesariamente en los procesos de internacionalización generando nuevas e intensas interconexiones por parte de los Estados, unidades subnacionales, empresas y sociedad civil. Las crisis financieras, el cambio climático, el narcotráfico, la pandemia, la migración y la desigualdad (entre otros fenómenos transnacionales) afectan y exce-

den a los estados nacionales y a sus fronteras. En consecuencia, se redefinen los marcos de acción y de gestión internacional, al mismo tiempo que se amplía la participación e incidencia de otros actores para afrontar dichos desafíos.

Simultáneamente, fue creciendo la interdependencia en el sistema internacional como lo señalan Kehoane y Nye (1989) y la descentralización a nivel internacional con la aparición de nuevos actores. A su vez, en las décadas de los 80' y 90', los procesos de redemocratización en América Latina, dieron lugar a una descentralización administrativa que permitió una representación más amplia y una apertura de funciones y recursos que llevaron a las unidades subnacionales a acercar las preferencias locales a las agendas internacionales (Shiavon, 2010). A partir de entonces, los estados subestatales, como estados federativos, provincias, regiones, ciudades y municipios fueron adquiriendo un rol cada vez más protagónico en la gestión de sus propias agendas internacionales, además de la ruta marcada por la política exterior nacional.

En esta línea, Milani y Ribeiro (2010, p. 25), partiendo de la idea Salomón y Sassen de que "las ciudades, gracias a sus redes y proyectos de cooperación transnacionales, constituyen la expresión de un actor político nuevo tras cambiar la escala en que operan y emanciparse parcialmente del monopolio ejercido por el Estado-Nación en la administración pública transfronteriza", proponen que la literatura sobre la gestión internacio-

nal y las relaciones internacionales debe tomar en cuenta la experiencia de las unidades subnacionales en pos de fomentar la redefinición de los conceptos y sus marcos de análisis.

“La cada vez más importante actividad externa de los gobiernos subnacionales (locales, provinciales, estatales, etc.) en todo el mundo ha despertado un creciente interés académico” (Salomón y Nunes, 2007). En este sentido, Salomón y Letícia Pinheiro (2013) establecen que, dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, el análisis de la política exterior debe comprender los diversos procesos de descentralización y regionalización devenidos de la globalización que implican el desarrollo de “políticas exteriores” por parte de estados subnacionales, denominadas en este trabajo como gestión internacional, diferenciándose de la política exterior nacional.

Para abordar este trabajo, retomamos la definición de gestión internacional realizada por Zubelzú y Colacrai (2004). Dichas autoras, emplean este concepto para referirse a la acción externa de las unidades subnacionales, particularmente de las provincias argentinas. Por unidades subnacionales referimos, siguiendo a Fronzaglia (en Calvento et al., 2014, p.36) a “las unidades institucionales o niveles del Poder Ejecutivo, que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: ciudades, estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales”.

Vale mencionar otro concepto empleado por muchos autores y autoras para estudiar el accionar internacional de entidades subestatales, la paradiplomacia. Este término, utilizado corrientemente en la bibliografía de nuestra disciplina, “es inherentemente una actividad pluralista en la que participan actores económicos y sociales, así como gobiernos” (Keating 2000, p.9). Paradiplomacia se distingue de la diplomacia en que es específica sectorialmente (gobiernos locales o no centrales) y se focaliza en actividades específicas en relación con centros culturales, industriales, empresas de otros Estados. Si bien presentan similitudes, la idea de la gestión internacional alude a una política pública que no compite con la del estado nacional como sí puede inducirse a partir del término paradiplomacia (por la connotación negativa del prefijo “para”) (Zubelzú, 2006).

Cómo destaca Barreto, considerando la gestión internacional como una política pública, “resulta significativo contribuir con los esfuerzos intelectuales que aspiran a construir categorías analíticas que describan sus características fundamentales y, en consecuencia, permitan —no solo a los tomadores de decisiones— entenderla, comprenderla y trabajar sobre ella” (Barreto, 2017, p.33).

Dicha conceptualización da cuenta de una noción más amplia y general que la estrictamente reservada para la política exterior. A diferencia de ésta, la gestión internacional no se limita solamente a la esfera gubernamental propiamente dicha, sino que involu-

cra a otros actores como el sector privado, las universidades, a las organizaciones no gubernamentales y todo tipo de actores que practican relaciones por fuera del propio Estado (Zubelzú y Colacrai, 2004). Es menester señalar que **el contenido de la política exterior lo establece el Estado Nacional, mientras que las provincias o ciudades se encargan de la gestión internacional enfocada en satisfacer sus necesidades locales.**

Las autoras resaltan ciertas características del término gestión empleado para definir a la actividad externa provincial. En primer orden, las provincias argentinas se involucran en un variado abanico de cuestiones que comprende, entre otras, integración fronteriza, exportaciones, inversiones, turismo, cooperación técnica y política. En segundo orden, los diseños institucionales elaborados por las unidades subnacionales varían entre sí, respondiendo a las propias lecturas que cada provincia o ciudad realiza de sus intereses y necesidades en el plano doméstico e internacional. En tercer orden, se destacan numerosos factores intervinientes que actúan como condicionantes de dicha gestión. Por ejemplo, a nivel nacional, la inestabilidad político-económica que impacta en la viabilidad de algunos proyectos; y a nivel subnacional, la búsqueda de diferenciación de la gestión provincial precedente que a veces conduce al abandono de iniciativas (Zubelzú, 2006).

Compartimos con las autoras, la necesidad y la importancia de preguntarnos y reflexionar acerca del alcance de la acción externa

de los actores subnacionales como nuestras provincias. Si bien en la actualidad existe un gran incentivo y auge de la internacionalización de los estados subnacionales (provincias, ciudades, municipios, etc.), la proyección del nivel subnacional en el escenario internacional también presenta sus límites. Se trata de una política pública acotada que no puede abarcar la totalidad de la política subnacional y su articulación con la política nacional. Compone una herramienta para las autoridades subnacionales, pero, siguiendo a Keating (en Zubelzú, 2006, p.36), en general, estas “operan a través de modalidades de ensayo y error”.

Además, en esta línea resulta interesante resaltar la multiplicidad de actores que participan de la gestión internacional de las provincias. Si bien ellas son las protagonistas, las empresas, las ONGs, las universidades y otras agencias descentralizadas juegan un rol importante (Zubelzú, 2006, p.87). En otras palabras, la gestión internacional refiere a:

La implicación de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc, con entidades públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales. (Noe Cornago en Barreto, 2017).

Por último, con respecto a las principales

dimensiones que abarca la gestión internacional, se destacan la promoción económica, la cooperación política y técnica y la integración regional. Tanto los gobiernos regionales y como provincias, ciudades y municipios, comparten la búsqueda de beneficios económicos y de cooperación internacional, siendo la integración regional una dimensión transversal a las primeras dos. Asimismo, establece Keating (2000) que una de las formas más comunes de paradiplomacia es el desarrollo de la cooperación interregional y trabajo en red, lo cual funciona como un motor para el accionar internacional. Ahora bien, depende de cada actor, de sus estructuras institucionales y sus recursos, determinar cómo combinarlas y qué contenido darles (Salomón y Nunes, 2007).

### 3. Aproximaciones Metodológicas: Herramienta de medición de internacionalización

El objetivo de esta investigación es indagar sobre la gestión internacional de las provincias argentinas de Córdoba y Santa Fe. Para ello nos proponemos realizar un estudio comparativo para visualizar y estimar el nivel de internacionalización de cada provincia a partir de la herramienta de medición propuesta por Gasser (2017). Esta evalúa el nivel de internacionalización en base a dos dimensiones: el grado de institucionalización y el grado de desarrollo, los

cuales se estiman en base a diferentes variables que pueden determinar niveles bajos, medios o altos.

La herramienta utilizada para la medición de la gestión internacional de Córdoba y Santa Fe evalúa el nivel de internacionalización a partir de una estimación del grado de institucionalización y del grado de desarrollo del accionar externo de las provincias. El primero hace referencia al carácter formal y normativo del accionar internacional de las unidades subnacionales. Esto significa que a mayor grado de institucionalización del área de las Relaciones Internacionales (RRII) de la unidad, mayor la importancia otorgada a la gestión internacional. Sin embargo, **un alto grado de institucionalización no garantiza necesariamente un alto nivel de internacionalización. Por lo tanto, la segunda dimensión hace referencia a la práctica internacional desplegada por los gobiernos locales.**

Cada una de estas dimensiones se estiman en base a las variables descritas en la siguiente tabla (1), cuyo estudio determina niveles “alto”, “medio” y “bajo” de internacionalización de las unidades seleccionadas.

**Tabla 1: Grados de internacionalización y sus variables.**

Grados de internacionalización	Variables	Niveles
Grado de institucionalización	<p><b>Posicionamiento</b> refiere a la existencia de un área dentro del organigrama político que se dedique al accionar internacional y a su ubicación dentro del mismo.</p>	<b>Alto:</b> Secretaría o Subsecretaría
		<b>Medio:</b> Agencia o Dirección
		<b>Bajo:</b> posición inferior o un área no exclusiva dentro de una Secretaría, Agencia o Dirección.
	<p><b>Actores</b> refiere a los recursos humanos destinados a estas acciones, a su idoneidad y profesionalización.</p>	<b>Alto:</b> número elevado de personas capacitadas en la materia
		<b>Medio:</b> número elevado de empleados, pero no idóneo en la materia o número reducido pero capacitado
		<b>Bajo:</b> pocos empleados y no capacitados ni exclusivamente dedicados a las RRII.
	<p><b>Legalidad</b> refiere a la existencia de un marco normativo que sustente la actividad externa de los funcionarios y permita llevar adelante una estrategia sin desconocer ni contradecir las disposiciones legales nacionales.</p>	<b>Alto:</b> Ley, Ordenanza o Decreto con reglamento específico
		<b>Medio:</b> documento que enmarque el accionar del órgano cargado a las RRII
		<b>Bajo:</b> inexistencia de reglamento o marco legal específico
	<p><b>Planeamiento</b> refiere a la herramienta de planificación del accionar internacional y las visiones a corto, mediano y largo plazo. Un Plan Estratégico Local,</p>	<b>Alto:</b> planeamiento estratégico con objetivos a largo plazo y acciones concretas
		<b>Medio:</b> objetivos generales, pero sin acciones concretas

	habilita trazar un curso de acción estratégico para lograr objetivos, escenarios futuros, y concretar actividades, evitando la espontaneidad y acciones aisladas.	<b>Bajo:</b> inexistencia de planificación y de lineamientos generales.
	<b>Presupuesto</b> refiere a los recursos con los que cuenta el área encargada de la gestión internacional.	Los niveles se determinan a partir del porcentaje del presupuesto que perciba el área.
	<b>Democratización</b> refiere a la participación ciudadana y la comunicación. Estas variables son fundamentales para lograr una mayor transparencia de parte del gobierno y una mayor interacción y protagonismo de la sociedad civil en la gestión internacional local.	<b>Alto:</b> existe un referente para solicitar asesoramiento o incorporación a los proyectos de RRII por parte de la sociedad civil, además de acceder a la información de las acciones internacionales (participación ciudadana); y se cuenta con una estrategia de comunicación específica y periódica (comunicación)
		<b>Medio:</b> la sociedad civil puede participar activamente pero el acceso a la información es incompleto (participación ciudadana); y la comunicación es esporádica sin estrategia (comunicación)
		<b>Bajo:</b> se limita la posibilidad de participación ciudadana; y la comunicación es escasa y desorganizada.
Grado de desarrollo y práctica*	<b>Relaciones bilaterales</b> refiere a la vinculación de los gobiernos subnacionales con otros actores del escenario	<b>Alto:</b> gran cantidad de convenios y/o acuerdos, y hermanamientos firmados con otros actores (gobiernos subnacio-

\* Los niveles correspondientes a las variables del grado de desarrollo y práctica fueron agregados a los fines del presente trabajo. Son de elaboración propia, ya que no estaban establecidos por la autora.

	internacional, a través de convenios, hermanamientos e intercambios.	nales, ciudades, universidades, ONG's)
		<b>Medio:</b> existencia de convenios y/o hermanamientos, pero de manera esporádica o sin continuidad.
		<b>Bajo:</b> escasa vinculación mediante convenios y/o hermanamientos.
<b>Relaciones multilaterales</b> refiere a la vinculación con dos o más actores a través de convenios, acuerdos y participación en redes.		<b>Alto:</b> gran cantidad de convenios y/o acuerdos, y participación activa (o miembros fundadores) en redes nacionales, regionales e internacionales.
		<b>Medio:</b> firma de convenios y/o acuerdos, y participación en pocas redes u organizaciones nacionales, regionales e internacionales.
		<b>Bajo:</b> escasa o nula vinculación mediante convenios y/o acuerdos, sin participación en redes.
<b>Reconocimiento internacional</b> refiere a las menciones o premiaciones a nivel internacional que destacan la gestión de las unidades subnacionales en ciertas temáticas.		<b>Alto:</b> numerosas y frecuentes menciones y reconocimientos en diferentes temáticas.
		<b>Medio:</b> no hay menciones sostenidas en el tiempo
		<b>Bajo:</b> no existen reconocimientos
<b>Promoción internacional</b> refiere a las políticas gubernamentales que contribuyen directa o indirectamente a su promoción en el exterior como		<b>Alto:</b> numerosas y periódicas acciones de promoción, visitas oficiales (realizadas y recibidas), participación y organización (sede) de eventos interna-

	la organización o la participación de eventos, las visitas oficiales realizadas o recibidas que promuevan lazos entre actores internacionales, y la recepción de turistas, visitantes, congresistas, profesionales, inversores, artistas, etc.	cionales y destino de diferentes actores internacionales.
		<b>Medio:</b> participación en eventos (invitados), escasas visitas oficiales (realizadas y recibidas), recepción de turistas con poca frecuencia.
		<b>Bajo:</b> algunas actividades de promoción esporádicas, baja recepción de turistas/visitantes. No hay visitas oficiales.

Fuente: Elaboración propia en base a la metodología de medición de internacionalización propuesta por Gasser (2017).

## 4. Análisis Comparativo: Gestión Internacional de Córdoba y Santa Fe

### 4.1. Gestión Internacional de la Provincia de Córdoba

Según numerosos autores, en la provincia de Córdoba el enfoque que motivó el desarrollo de acciones internacionales se basó especialmente en el eje económico/comercial, en tanto fue una de las primeras provincias argentinas en recibir Inversión Extranjera Directa (IED). La oferta exportable cordobesa hoy representa aproximadamente la tercera parte de su PBI, y participa activamente de cadenas de valor nacionales y regionales (Trebucq y Pizarro en Oddone, Trebucq y Pizarro, 2020:57).

La provincia de Córdoba se destaca por su dinamismo, por su activa búsqueda de mercados e inversiones externas promocionan-

do su oferta exportable, por una constante suscripción de convenios con actores estatales y subnacionales extranjeros, y por su impronta regional (Zubelzú y Colacrai, 2008).

#### 4.1.1. Grados de Institucionalización

En cuanto al *posicionamiento* y los actores en el caso de Córdoba, el interés por potenciar la gestión externa de la provincia se inicia temprano si tomamos como punto de partida la creación del Ministerio de Comercio Exterior en 1985 por el gobernador Angeloz. Durante sus tres mandatos consecutivos (1983-1995), el Ministerio contó con recursos presupuestarios, una sede propia, y organizó numerosas misiones externas. La siguiente gestión de Ramón Mestre (1995-2000) realizó un ajuste presupuestario que implicó la desaparición del ministerio. Desde el año 2000, el gobierno de Juan Manuel De la Sota creó agencias autónomas

-cada una cuenta con su propia estructura jurídica- y autárquicas, en diferentes ámbitos. Entre ellas se destaca la agencia ProCórdoba en lo relativo al comercio internacional (Zubelzú en Oddone, Trebucq y Pizarro, 2020).

El grado de institucionalización del perfil internacional cordobés se vuelve alto con la creación de la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales. Otras dependencias gubernamentales, como el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Agencia de Inversión y Financiamiento, también desarrollan una fuerte actividad internacional, además de las exportaciones lideradas por Pro Córdoba. Sin embargo, existen limitaciones de coordinación multi-nivel en la gestión internacional, que en muchas ocasiones restringen los impactos sobre el desarrollo económico y social de la provincia, al tratarse de actividades o políticas aisladas. Esta descoordinación también está presente entre la provincia y los gobiernos municipales (Oddone, Trebucq y Pizarro, 2020).

La Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales hasta el año 2015 dependía directamente del gobernador y contaba con presupuesto propio. A partir de 2016, se trata de una Secretaría de Estado, dependiente administrativamente del Ministerio de Gobierno. Actualmente, se llama Secretaría de Integración Regional (SIR), y contiene la subsecretaría de Integra-

ción Regional y Relaciones Internacionales.

La Secretaría es el agente gubernamental que contribuye a la integración, el desarrollo regional e internacionalización del gobierno de la Provincia de Córdoba<sup>2</sup>. Actúa como promotora, articuladora y coordinadora de espacios y políticas estratégicas que promuevan la integración regional, la cooperación para el desarrollo y la inserción internacional de la Provincia de Córdoba. También es la representante de Córdoba en organismos de integración regional nacionales e internacionales como Región Centro, ATACALAR, ZICOSUR y ORU Fogar (organización de Regiones Unidas).

En cuanto a los actores involucrados en el área, la SIR cuenta con una planta de recursos humanos especializados. Por supuesto consta de su Secretario, Subsecretario, Directores, e incluso colaboran jóvenes pasantes que realizan sus prácticas profesionales de carreras afines allí. Podríamos decir que tiene un nivel medio de actores, ya que no son abundantes, aunque sí colaboran profesionales capacitados.

En lo referente a la variable *legalidad*, Córdoba, marcando un antecedente a la última reforma constitucional de 1994, introdujo en su Constitución Provincial (CP) de 1987 diferentes mecanismos, declaraciones y derechos por los que hace efectiva la potestad de vincularse internacionalmente, siempre en armonía con la Constitución Nacional. La CP

<sup>2</sup> Sitio oficial de la Secretaría de Integración Regional de la Provincia de Córdoba: <https://secretariadeintegracion.cba.gov.ar/>

contiene su “Cláusula Federal” en el artículo 16, el cual establece que corresponde al Gobierno Provincial ejercer los derechos y competencias no delegados al Gobierno Federal, y realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional, para satisfacción de sus intereses, sin perjuicio de las facultades del Gobierno Federal, entre otras (Oddone, Trebucq y Pizarro, 2020).

La Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales (Ley Provincial N° 10.029/2012, Decreto Poder Ejecutivo Provincial N° 2565/2011, y Ley Provincial N° 10.140/2013), según la legislación provincial se encuentra dentro de la estructura orgánica del Gobierno provincial. Es la encargada de asistir al Poder Ejecutivo en todo lo concerniente a la promoción, coordinación y seguimiento de las políticas estratégicas que promuevan la integración y el desarrollo regional, como también las relaciones internacionales. Depende del Ministerio de Gobierno provincial, y tiene “los siguientes objetivos específicos: -Promover y gestionar la integración de la provincia de Córdoba con unidades subnacionales del plano local e internacional para el desarrollo regional. -Potenciar y facilitar la internacionalización de la provincia de Córdoba. En materia de integración regional, la Secretaría tiene la potestad de representar al Gobierno en sus funciones ejecutivas en el organismo de integración subnacional (o regionalización ad intra) conocido como Región Centro, conformado conjuntamente con las provincias de Santa Fe y Entre Ríos” (Oddone, Trebucq y Pizarro, 2020:55).

Cabe mencionar que la Agencia ProCórdoba, sociedad de economía mixta, dependiente del Poder Ejecutivo, que funciona de manera autárquica dentro de la órbita del Ministerio de Industria, Comercio y Minería, fue creada por medio de la Ley Provincial N° 8938 en 2001.

Por tanto, observamos un nivel alto de legalidad que da respaldo al accionar externo de la provincia.

Con respecto al *planeamiento* que demuestra la provincia, la Secretaría de Integración Regional representa al gobierno de la provincia de Córdoba en organismos de integración regional, con el fin de alcanzar objetivos comunes mediante la armonización o unificación de políticas económicas, financieras, socioculturales y legislativas. Es la encargada de la implementación de políticas públicas regionales como parte de las estrategias para promover un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo.

Por su parte, el área de Relaciones Internacionales propiamente, dentro de la Secretaría, tiene como objetivo potenciar y facilitar la internacionalización de Córdoba, lo cual implica la toma de decisiones en un contexto globalizado e interdependiente, en pos de contribuir al desarrollo económico, social y cultural de la provincia. Entre sus funciones, se encuentran: a) Promover el posicionamiento internacional de la Provincia; b) Establecer un marco favorable para el desarrollo de proyectos de cooperación regional y promoción comercial; c) Colaborar con las

distintas dependencias gubernamentales en el desempeño de su actividad internacional; d) Favorecer, mediante proyectos de formación y capacitación, a la internacionalización de los actores locales; d) Desarrollar estudios estratégicos para identificar oportunidades y amenazas en el proceso de toma de decisiones en un contexto globalizado<sup>3</sup>.

En este proceso participan las actividades del Gobierno, como también las actividades de las empresas, de las organizaciones de la sociedad civil y de los municipios. En este sentido, la secretaría pregona un modelo de gestión asociado, colaborativo y abierto a la comunidad. Además, es la encargada del vínculo con la comunidad diplomática internacional, ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación, Embajadas y Consulados Extranjeros.

En el marco de la internacionalización provincial descentralizada, la Secretaría promueve la coordinación de los esfuerzos gubernamentales para lograr objetivos conjuntos y mejorar el desempeño en la gestión internacional de Córdoba. Recibe colaboración de áreas específicas de gobierno, como asistencia técnica y coordinación en la participación de las dependencias gubernamentales en los organismos internacionales en los que la provincia tiene lugar.

En cuanto a la cooperación internacional, se resaltan los criterios de solidaridad, equidad, eficacia, sostenibilidad, corresponsabi-

lidad e interés mutuo como lineamientos para las acciones e intercambios. La cooperación técnica, centrada en el intercambio de conocimientos y gestión, busca aumentar la institucionalización del gobierno cordobés y su accionar internacional, al mismo tiempo que fortalecer la capacitación de sus agentes. Actualmente, se priorizan el intercambio de experiencias y la formación y capacitación, como instrumentos de cooperación.

Por último, la SIR cuenta con un área de Investigación y Desarrollo, que tiene como objetivo contribuir al proceso de internacionalización con estudios estratégicos y proyectos para lograr identificar y ejecutar acciones eficientes en el marco de las funciones de la Secretaría. Se desempeña a través de seminarios y encuentros, investigación aplicada e internacionalización de actores locales, y búsqueda de financiamiento para el desarrollo de nuevos proyectos que promuevan la integración internacional de la provincia.

**El nivel de planeamiento se considera medio/alto debido a la identificación de objetivos y funciones concretas de la SIR. Sin embargo, no posee un Plan Estratégico a largo plazo en el que se concreten acciones y metas para los próximos años.**

Dentro del *presupuesto* de la administración pública provincial, la Secretaría de Integración Regional obtiene recursos del presu-

<sup>3</sup> Sitio oficial de la Secretaría de Integración Regional de la Provincia de Córdoba: <https://secretariadeintegracion.cba.gov.ar/>

puesto destinado al Ministerio de Gobierno de la Provincia, el cual conforma aproximadamente el 10% del total.

Por su parte, la Agencia Pro Córdoba obtiene un presupuesto específico, a partir de un artículo propio con una suma expresa en la Ley del Presupuesto Provincial, dentro de lo destinado a las Agencias descentralizadas. Para el ejercicio 2022 se le otorgaron \$365.809.000,00, con 25 cargos de la Planta. Podríamos decir que se trata de un nivel medio en dicha variable, teniendo en cuenta que no se discrimina el presupuesto exacto destinado a la SIR dentro del monto asignado al Ministerio de Gobierno del cual depende. No recibe un presupuesto exclusivo.

Indagando sobre la variable *democratización*, la SIR promueve una participación amplia de actores en las relaciones internacionales, incluyendo en el proceso de toma de decisiones en el contexto global a las empresas, a las organizaciones de la sociedad civil y a los municipios. Sostiene un modelo de gestión asociado, colaborativo y abierto a la comunidad. En este sentido, se fomentan instancias de capacitación dirigidas a distintos grupos de interés como agentes, ciudadanos y organizaciones, a través de la comunicación y difusión de oportunidades, becas, cursos, webinars, ciclos y demás instancias de formación. El diálogo constante y la vinculación del accionar internacional de la provincia con el sector privado es muy relevante en la internacionalización de Córdoba.

Existe relación con la Agencia Pro Córdoba, con la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba, empresas, clústers y pymes. Por ejemplo, en conjunto, varias co-organizan los Premios Córdoba en el Mundo. Además, el gobierno de la provincia, a través de la Agencia Pro Córdoba, creó un directorio de oferta exportable<sup>4</sup>, el cual es de acceso público y gratuito. Allí se encuentra información de las empresas exportadoras y su potencial exportador, y sirve para promover los productos cordobeses en el mundo y para facilitar contactos entre las empresas y empresarios.

La comunicación de la SIR es periódica y constante. Posee un sitio web oficial y redes sociales oficiales como Twitter, Instagram y Facebook. En el año 2020, se realizó un cambio de marketing en el logo e imagen institucional de la Secretaría. El nuevo isotipo mantiene el uso de la paleta de colores de la Marca del Gobierno provincial y se asemeja a un mundo en semi círculo girando, manifestando la continua relación entre los países y regiones. Tanto en la página como en las redes, se comunican las novedades, eventos, convocatorias, reuniones, misiones y visitas, y además existen canales de contacto. No obstante, vale aclarar que la información no siempre se encuentra disponible y actualizada, por lo que, a veces, las acciones se comunican de manera dispersa.

Finalmente, se observa un nivel alto de

<sup>4</sup> Sitio web Exportadores de Córdoba, URL: <https://www.exportadoresdecordoba.com>

democratización ya que se constata la participación de una multiplicidad de actores. **Tanto el sector privado, la academia y la ciudadanía en general participan activamente de la internacionalización de la provincia, y la SIR trabaja con foco en la vinculación y articulación con estos sectores.**

#### 4.1.2. Grados de Desarrollo y Práctica

La provincia de Córdoba posee una vasta experiencia y trayectoria en las relaciones bilaterales con sus pares u otros actores internacionales. En cuanto a hermanamientos, cuenta con 64 ciudades hermanadas con países latinoamericanos, europeos, asiáticos, y norteamericanos<sup>5</sup>. En cuanto a la firma de convenios, acuerdos y protocolos es una provincia muy activa que se destaca por la promoción de los mismos en materia de cooperación técnica, comercial, tecnológica, educativa, industrial, cultural, asistencia científica, entre otras. También posee convenios marco deportivos y educativos que dan una estructura a los posibles nuevos acuerdos que surjan para la provincia con diversos actores. Los memorándums de entendimiento y cartas de intención de cooperación también son instrumentos que marcan los inicios para nuevas oportunidades. De todo ello se desprende un alto nivel de relacionamiento bilateral con ciudades, provincias, naciones, instituciones y demás.

En cuanto a las *relaciones multilaterales* de la provincia, la integración regional es uno de

los pilares del accionar internacional de Córdoba y demuestra un alto nivel de relacionamiento multilateral. No sólo a nivel nacional sino global. Actualmente, las principales organizaciones en las que se destaca su participación en ZICOSUR, MERCOSUR, ATACALAR, ORU Fogar y OLAGI (Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios), de la cual es miembro fundador. A su vez, forma parte de redes internacionales, sus ciudades y municipios también participan de organizaciones subnacionales y regionales, y tiene lugar en foros y conferencias globales. Por último, posee convenios multilaterales en el que también participan clústers y sector privado, asociaciones, y estados subnacionales.

Respecto a la variable *reconocimiento internacional*, se considera que tiene un nivel alto ya que Córdoba ha recibido numerosas distinciones. Por ejemplo, en el año 2020 recibió la distinción de Buenas Prácticas otorgada por la Organización de Regiones Unidas y PNUD Art, y también obtuvo el tercer puesto de la Región de las Américas en los Premios a la Innovación Local, organizados por la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés). Es reconocida por sus instituciones académicas, las cuales demuestran una amplia experiencia en convenios de cooperación, recibiendo y enviando a muchos estudiantes de intercambio. Este último año obtuvo un reconocimiento internacional el Polo Integral de la Mujer de la provincia.

<sup>5</sup> Aquí se encuentran los hermanamientos por ciudad: <https://secretariadeintegracion.cba.gov.ar/cordoba-en-el-mundo/hermanamientos/>

En cuanto a la *promoción internacional*, Córdoba es sede de grandes eventos internacionales, como congresos científicos y académicos, conferencias y ferias, entre otros. En el año 2021, por ejemplo, Córdoba fue anfitriona del V World Forum of Local Economic Development (Foro Mundial de Desarrollo Económico Local). Fue el primer Foro totalmente virtual, y contó con una duración de cinco días de transmisión en vivo desde Córdoba, con más de 200 disertantes de América, Europa, Asia y África. También se destaca la Feria del Centro, co-organizada con Santa Fe y Entre Ríos.

Vale mencionar un hecho innovador en sus inicios de internacionalización: la apertura de los “Córdoba Trade Center” en diferentes lugares del mundo como Nueva York, Madrid, Santiago de Chile, San Pablo y San Petersburgo, a partir de los cuales se apuntaba a promover el potencial exportador y favorecer los contactos internacionales de las empresas instaladas en la provincia.

Por otro lado, es receptora de numerosas visitas oficiales de agentes diplomáticos (embajadores, cónsules, etc.) de diferentes países e incluso de delegaciones de organizaciones internacionales y regionales. Del mismo modo, es invitada por otros países y ciudades con el objetivo de establecer articulaciones y explorar oportunidades de relacionamiento y cooperación. Además, promueve actividades de homenaje a distintos países como lo fueron los Homenajes a los bicentenarios de Independencia de Perú y México.

La provincia también participa en los encuentros y asambleas de las organizaciones de las que es parte como en la Asamblea General de la Organización de las Regiones Unidas (ORU Fogar). Por último, junto a las universidades promueve acciones como la creación del Consejo Provincial de Vinculación Estratégica con China y la cátedra Abierta de Estudios sobre India. Se trata de un nivel alto de promoción internacional que demuestra la provincia cordobesa.

Con todo, se infiere que tanto el grado de institucionalización como el de desarrollo de la gestión internacional de la provincia de Córdoba son altos. Es decir, **el estado subnacional demuestra un alto grado de internacionalización, el cual ha ido en aumento en los últimos años y ganando terreno más allá de lo puramente económico-comercial.**

## 4.2. Gestión Internacional de la Provincia de Santa Fe

### 4.2.1. Grados de Institucionalización

En lo referente al *posicionamiento* de la provincia y los actores que participan, la política subnacional en la provincia de Santa Fe fue desarrollándose y consolidándose en estos aspectos de forma progresiva desde fines del siglo pasado. Como en la mayoría de las provincias, la estructura institucional que se ocupa de la gestión internacional ha evolucionado a través del tiempo a la par de determinadas transformaciones ocurridas en el ámbito gubernamental provincial.

En un comienzo, Santa Fe comenzó a vincularse con actores ubicados más allá de las fronteras nacionales sin contar con una oficina dedicada exclusivamente a las Relaciones Internacionales. Al igual que muchas otras provincias, a partir de la década de los noventa ésta tuvo una participación más directa en el escenario internacional teniendo como fundamento una “actitud comercialista” (Colacrai y Zubelzú, 2004).

En este sentido, cabe destacar la importancia no solo del perfil económico de la Provincia (producción agropecuaria), sino de su ubicación estratégica en la hidrovía Paraná-Paraguay, para la promoción de la exportación de productos regionales. Como explica Ribeiro (2014) “de allí que los órganos gubernamentales responsables de los primeros pasos hacia la internacionalización hayan sido aquellos de índole económica. En esa época, quienes impulsaban acciones internacionales eran tanto la Subsecretaría de Comercio Exterior como la Subsecretaría de Financiamiento Internacional” (Ribeiro, 2014).

Durante el transcurso del año 2005, la gestión internacional de la provincia era ejercida en el marco del Ministerio de Producción. No obstante, había más entidades involucradas en esta gestión: la subsecretaría de Proyectos de Inversión y Financiamiento Externo, la Administración Provincial de Proyectos de Inversión y Financiamiento Externo, y la Dirección General de Licitacio-

nes Nacionales e Internacionales (Ministerio de Hacienda y Finanzas). Resulta evidente que las vinculaciones tenían en ese entonces, una orientación de tipo comercial y financiera.

Con el paso del tiempo, resultó importante la creación de un área específica de cooperación internacional para el fortalecimiento de la internacionalización de la provincia, tal como existe en la actualidad. Se creó en aquel entonces, la Subsecretaría de Cooperación Internacional, a su vez dependiente de la Dirección Provincial de Relaciones Internacionales. Sin embargo, el hecho novedoso radicó en que se colocó a dicha secretaría dentro de la esfera del Ministerio de Gobierno y Reforma de Estado. Esto quiere decir, que pasó a una categoría estratégica dentro del esquema institucional. Lo cual además prueba la voluntad de aquel entonces de definir una política internacional subnacional que sea transversal a todo el esquema gubernamental.

**En la actualidad, la Secretaría de Cooperación Internacional e Integración Regional de la Provincia de Santa Fe reviste de una importancia estratégica en el esquema institucional gubernamental.** En este sentido, la Provincia otorga un lugar privilegiado a la cooperación descentralizada pública, como modalidad que pone en contacto directo a actores del territorio con experiencia en políticas públicas locales/regionales<sup>6</sup>. Dicha secretaría está compuesta por espe-

<sup>6</sup> Sitio oficial del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, URL: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/116950/\(subtema\)/93662](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/116950/(subtema)/93662)

cialistas en materia internacional y en administración pública, en su mayoría jóvenes.

Otro actor fundamental que cabe destacar en este contexto otro actor: Santa Fe Global<sup>7</sup>. Se trata de la Agencia Santafesina de Inversiones y Comercio Internacional que tiene por objetivos contribuir al posicionamiento local e internacional de la provincia de Santa Fe en forma sostenida a través de la promoción de la internacionalización, la atracción de inversiones privadas locales y extranjeras en territorio santafesino y el fomento de la cooperación internacional para el desarrollo económico-productivo y la innovación. En este sentido, observamos un nivel alto en la variable Actores.

Si exploramos sobre la variable *legalidad*, el artículo 104 de nuestra Constitución Nacional fue objeto de grandes debates, porque no precisa los márgenes de acción de las provincias en el plano internacional. Como bien explica Marina (Marina, 2020), “los juristas y constitucionalistas partícipes de la discusión no sólo no han llegado a un acuerdo en relación con la necesidad de reglamentar el artículo en cuestión, sino que tampoco existe consenso en torno a cómo esto se llevaría a cabo. Lo cierto es que, hasta el momento, la ambigüedad de la norma no ha sido subsanada a partir de su reglamentación a través de una ley. En paralelo a lo mencionado, muchas provincias han ido reglamentando su accionar en el ámbito

internacional a través de sus propias constituciones” (Marina, 2020).

**A fines de la década de los ‘80 y tras la última reforma de la Constitución Nacional en 1995, se produjeron diversos ciclos de reformas constitucionales a nivel provincial, obteniendo algunos gobernadores, la facultad de firmar acuerdos internacionales. No fue así en el caso de Santa Fe.**

En el marco del mandato de Hermes Binner (2007-2011), surgió la urgencia de reglamentar la gestión internacional de la provincia a través de una ley. En este sentido, la cuestión sobre la reforma constitucional de Santa Fe ha estado activamente presente en la agenda política provincial desde comienzos de siglo. En el 2018 se presentó un proyecto de ley para la reforma constitucional, en donde había una reglamentación internacional más concisa para la provincia. Puntualmente en lo que refiere a la ampliación de la representación en la capital federal, estados extranjeros y organismos internacionales. Por otro lado, había un apartado sobre la celebración de convenios internacionales por parte de la provincia. La propuesta diseñada en la gestión del gobernador Miguel Lifschitz constituyó un importante paso hacia el desarrollo de una normativa provincial de la política internacional subnacional de Santa Fe y le hubiera otorgado un nivel alto en la variable que estamos midiendo. Sin embargo, la reforma constitucional no pudo ser concretada (Marina,

<sup>7</sup> Sitio oficial de Santa Fe Global, URL: <http://www.santafeglobal.gob.ar/>

2020).

Con respecto al *planeamiento* de la provincia de Santa Fe, **la provincia ha consolidado una estrategia de internacionalización que capitaliza las oportunidades que ofrece el contexto mundial para contribuir al desarrollo integral del territorio y, a la vez, constituirse como ámbito de referencia en innovación y calidad institucional**<sup>8</sup>.

Algunos de los proyectos ejecutados, fueron:

- Programa URB-AL III (2009-2013)<sup>9</sup>
- Proyecto Construir un Desarrollo Posible (2010/2011)<sup>10</sup>
- Programa Fosel (2010-2012)
- Foro Sur-Sur y Triangular (2016)
- Territorializar la Agenda para el Desarrollo. “El liderazgo de los gobiernos subnacionales para la localización de la agenda 2030” (2018)

En este sentido, la estrategia de gestión internacional de la provincia, comienza a partir de las necesidades y particularidades locales. Creemos que una política exterior exitosa es aquella diseñada a partir de las propias particularidades locales y en el caso de Santa Fe percibimos un nivel alto de *Planeamiento*.

Haciendo referencia a la variable *democratización*, en términos de participación ciudadana, la Secretaría de Cooperación Internacional e Integración Regional ha estado activa en los últimos dos años. Es importante destacar que se encuentra en constante articulación con el resto de las secretarías y ministerios que componen el esquema provincial, principalmente con las áreas de Género (que ahora tiene rango de Ministerio), Comercio Exterior y Medio Ambiente.

De dichas articulaciones se desprenden interesantes propuestas para la participación ciudadana. En el marco de la pandemia por la Covid-19, creemos que esta secretaría tuvo más visibilidad (como todas las de este estilo en el país) en torno a los casos de santafesinos y santafesinas varados en el exterior. En este aspecto, la secretaría tuvo un vínculo directo con los ciudadanos al ponerse a disposición y, además, para difundir información relacionada. Además, surgieron propuestas interesantes como la organización de un taller virtual para periodistas ante la pandemia.

Por otro lado, se produjeron reuniones de vinculación territorial con cancillería, quien puso a disposición herramientas para fortalecer la política subnacional con el fin de proyectar la provincia de Santa Fe en el

<sup>8</sup> Sitio oficial del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, URL: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/93662>

<sup>9</sup> Programa URB-AL III. Sitio oficial del Gobierno de la Provincia de Santa Fe [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/116951/\(subtema\)/93662](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/116951/(subtema)/93662)

<sup>10</sup> Proyecto Construir un Desarrollo Posible. Sitio oficial del Gobierno de la Provincia de Santa Fe , URL <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/115390/566520/file/Proyecto%20Construir%20un%20Desarrollo%20Posible.pdf>

mundo.

Asimismo, ha articulado acciones con diversos actores dentro del territorio (Organismos, Municipios, Universidades) y realizó el lanzamiento de distintos ciclos de conferencias y charlas abiertas a la comunidad. Entre ellas, los "Desafíos de los gobiernos locales ante el Covid-19. Potenciando los hermanamientos" organizado por la Municipalidad de Rafaela, la Presentación del seminario "Santa Fe mira a Asia" y el Programa de Desarrollo de Mercados Estratégicos, ciclo de conversaciones "Acelerando la transición de las PyMES santafesinas hacia la Industria 4.0".

En esta línea, la provincia lanzó un ciclo de capacitaciones a municipios y comunas para el acceso a cooperación nacional e internacional, se destaca la realización del Taller "Internacionalización, Articulación Multinivel y Acceso a Oportunidades de Cooperación. Objetivos de Desarrollo Sostenible y Marco Lógico". Esta agenda denota la importancia que esta gestión le otorga a lo territorial. De hecho, la Secretaría de Cooperación Internacional e Integración Regional realizó un armado de cuestionario online sobre "Relevamiento de capacidades para la internacionalización de Municipios y Comunas" para estar al tanto de las capacidades y necesidades para la internacionalización. Por último, pero no menos importante, se realizó un concurso para estudiantes de 16 y

17 años para participar del "Taller internacional sobre Desarrollo Industrial en el marco de los ODS" junto con la Provincia. Esto denota las intenciones de que la población se involucre con lo global desde lo local. En este sentido, observamos un nivel alto en la variable Democratización.

La comunicación de esta secretaría siempre fue activa y continua. Principalmente difunde información a través de la página oficial del gobierno de la Provincia de Santa Fe y a través de las redes sociales del equipo. Cabe destacar que las publicaciones que realizan y divulgan están en sintonía con las del resto del esquema institucional.

La información que difunde no sólo es con respecto a sus actividades y logros de su propia gestión, sino también relacionada a eventos realizados por otras provincias y organismos.

#### **4.2.2. Grados de Desarrollo y Práctica**

**Santa Fe tiene una larga trayectoria en cuanto a vinculación y articulación con distintos actores en el plano internacional.**

Actualmente posee 64 hermanamientos<sup>11</sup> con distintos países de todo el mundo. La provincia de Santa Fe ha firmado muchos acuerdos con provincias, países, organismos regionales e internacionales, y se destaca por ser activa en la práctica.

<sup>11</sup> Sitio oficial del Gobierno de la Provincia de Santa Fe <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/22258/107005/file/Descargar%20Documento.pdf>

Así, se observa un grado alto de la Provincia de Santa Fe en lo referido a las relaciones bilaterales. Poco antes de que se conociera la situación epidemiológica del mundo, Santa Fe ha potenciado diversos vínculos, entre los que podemos destacar Costa Rica, Chile, Francia, entre tantos otros. Asimismo, ha tenido encuentros y videoconferencias con distintas organizaciones como EuroLat como con referentes de distintas comunidades que residen en la provincia; y también ha potenciado la comunicación con las distintas secretarías de relaciones internacionales de las provincias del país.

Cabe destacar que, en materia económica, Santa Fe resulta ser uno de los primeros exportadores a mercados de gran dinamismo como la ASEAN, INDIA y la Unión Europea.

En cuanto las relaciones multilaterales, las herramientas de Cooperación Internacional e Integración Regional constituyen una herramienta política clave para la administración. Como ya se mencionó, la gestión internacional para Santa Fe parte fundamentalmente desde una óptica territorial y local. En este sentido, podemos destacar numerosos proyectos que se han realizado desde esta concepción, especialmente en el marco del ZICOSUR<sup>12</sup>, la Región Centro, Naciones Unidas, MERCOSUR, etc.

En el contexto de la pandemia Santa Fe obtuvo con el apoyo del CAF un financia-

miento para el Plan de Conectividad Digital y Transformación Educativa “Santa Fe + Conectada”. Por otro lado, a partir del cierre de fronteras Santa Fe pudo asistir de forma personalizada a aquellos santafesinos y santafesinas que quedaron varados en el exterior. En este sentido, se mantuvo un registro en tiempo real de los residentes que regresaron a la provincia. Asimismo, la provincia avanzó en alianzas con organismos de Naciones Unidas para los ODS, asumiendo el compromiso santafesino con la agenda 2030 y ha profundizado la cooperación sur-sur con nuestros socios estratégicos del Mercosur. Cabe destacar el proyecto de Cooperación con Costa Rica y España para el fortalecimiento del diseño y monitoreo de políticas públicas de la provincia; y el proyecto de cooperación descentralizada con la región de la Araucanía (Chile).

Santa Fe también concretó un vínculo de cooperación con la Agencia Francesa para el Desarrollo, que le permitió a la provincia por primera vez, contar con un presupuesto con perspectiva de género.

Una reciente novedad, es la selección de Santa Fe en la convocatoria del programa de Cooperación 2021- 2025, en el marco de UNICEF; a partir del cual la provincia tendrá acceso a recursos, asistencia técnica y capacitaciones. Es así, como observamos un grado alto de internacionalización teniendo en cuenta esta variable.

---

<sup>12</sup> Cabe destacar que, a propuesta de Santa Fe, se crea por unanimidad la Comisión de Género.

Es posible concluir en que Santa Fe ha tenido un importante reconocimiento internacional que le brindó oportunidades de obtener financiamiento para proyectos de envergadura como los mencionados. **Asimismo, la provincia ha sido destacada por su visión integral, especialmente en materia de género y cambio climático.**

Por último, en lo referente a la *promoción internacional*, la provincia participa activamente de distintos eventos y también ha sido anfitriona de los mismos. Antes de la pandemia, tuvo lugar la Feria Internacional Gulfood, uno de los eventos de mayor relevancia para la promoción de alimentos, bebidas y equipamientos en la región de Medio Oriente, en la cuál 14 empresas santafesinas estuvieron presentes. Por otra parte, Santa Fe ha recibido y realizado muchas visitas oficiales, para consensuar acciones comunes en pos de fortalecimiento institucional, comercio e innovación. Entre ellas podemos mencionar algunas visitas realizadas en los dos últimos años: visita de la embajada de China, embajador del Reino de Bélgica, embajadora de Costa Rica, embajador argentino en Brasil; Daniel Scioli, embajador de los países bajos, embajador de Kuwait, embajador de Vietnam, entre otros.

## **5. Gestión Internacional de Córdoba y Santa Fe en tiempos de pandemia por COVID-19 (2020-2021)**

**Durante la pandemia, a pesar de las dificultades sanitarias, restricciones y confinamientos, el accionar internacional de Córdoba y de Santa Fe y de otras ciudades en el mundo no desapareció y, en muchos casos, se intensificó.** Si bien las fronteras se cerraron, la cooperación por parte de las unidades subnacionales, se volvió aún más necesaria. Más allá de que la salud y la economía se volvieron los temas principales tanto para la cooperación internacional como para todo el accionar político de los gobiernos; la virtualidad mostró algunas ventajas y oportunidades para poder continuar lazos, diálogos y vinculaciones externas de las provincias. Así, la situación pandémica y limitaciones como la no presencialidad, no evitaron que estas provincias y sus secretarías fueran tras sus objetivos.

En el año 2020, la provincia de Córdoba demostró la importancia de la cooperación sanitaria al recibir donaciones de cajas con material sanitario para el personal de salud cordobés que llegaron desde su ciudad hermana Chongqing, China. Bajo la carta "Juntos estamos de pie" la ciudad de china envió 4000 unidades de elementos de protección. Por su parte, Santa Fe mostró iniciativa y proactividad, la secretaría de Integración y Cooperación Internacional realizó un seguimiento personalizado en tiempo real, acerca de los santafesinos y santafesinas varados en el exterior, que plasmó en un informe.

Si bien las fronteras se cerraron, la cooperación por parte de las unidades subnacionales

les, se volvió aún más necesaria. Más allá de que la salud y la economía se volvieron los temas principales tanto para la cooperación internacional como para todo el accionar político de los gobiernos; la virtualidad mostró algunas ventajas y oportunidades para poder continuar lazos, diálogos y vinculaciones externas de las provincias. Así, la situación pandémica y limitaciones como la no presencialidad, no evitaron que estas provincias y sus secretarías fueran tras sus objetivos.

En el año 2020, la provincia de Córdoba demostró la importancia de la cooperación sanitaria al recibir donaciones de cajas con material sanitario para el personal de salud cordobés que llegaron desde su ciudad hermana Chongqing, China. Bajo la carta "Juntos estamos de pie" la ciudad de china envió 4000 unidades de elementos de protección. Por su parte, Santa Fe mostró iniciativa y proactividad, la secretaría de Integración y Cooperación Internacional realizó un seguimiento personalizado en tiempo real, acerca de los santafesinos y santafesinas varados en el exterior, que plasmó en un informe.

Por otro lado, es menester aclarar que se suspendieron muchas actividades calendarizadas y visitas planificadas para el año 2020. Sin embargo, la virtualidad trajo algunas ventajas, desafíos y oportunidades para reinventar las conexiones y modalidades de intercambios. Es así que las reuniones y encuentros a través de plataformas de videollamadas permitieron continuar con

agendas previstas e iniciar nuevas, acortando algunos costos logísticos y permitiendo la participación de varias personas en diferentes lugares en el mundo en simultáneo.

Los niveles altos de internacionalización evidenciados en los apartados anteriores permitieron llevar adelante acciones con gran visibilidad. En el caso de Córdoba, por ejemplo, se realizó el V Foro Internacional de Desarrollo Económico Local (el cual estaba previsto para el 2020 de forma presencial) bajo la modalidad virtual, en junio de 2021. Córdoba fue anfitriona de este foro que por primera vez tuvo un formato en línea, albergando transmisiones en vivo durante 5 días y conferencias simultáneas con participantes de numerosos países.

En cuanto a Santa Fe, la provincia recibió numerosas visitas oficiales y también ha realizado videoconferencias; instancias que han servido para el fortalecimiento de vínculos institucionales a través del diálogo. Cabe destacar, que aún en pandemia, la gestión internacional de la provincia llegó a acuerdos de cooperación internacional relativamente importantes: Con el apoyo del CAF, Santa Fe obtuvo un financiamiento para el Plan de Conectividad Digital y Transformación Educativa "Santa Fe + Conectada", avanzó en alianzas con organismos de Naciones Unidas para los ODS, y ha profundizado la cooperación sur- sur con nuestros socios estratégicos del Mercosur. Asimismo, es propicio mencionar el proyecto de Cooperación llevado a cabo con Costa Rica y España para el fortalecimiento del diseño y

monitoreo de políticas públicas de la provincia; y el proyecto de cooperación descentralizada con la región de la Araucanía (Chile). También, se concretó un acuerdo con la Agencia Francesa para el Desarrollo, que le permitió a la provincia por primera vez, contar con un presupuesto con perspectiva de género.

Una última novedad -al momento en que se redacta este artículo- es que, Santa Fe es una de las provincias autorizadas en el programa de Cooperación 2021- 2025 de UNICEF, a partir del cual Santa Fe tendrá acceso a recursos, asistencia técnica, capacitaciones etc. Esto, en gran medida, se debe a la efectividad de la gestión, pero también al reconocimiento internacional que ha logrado Provincia de Santa Fe.

Por otro lado, en este contexto la oferta de formación y capacitación se aceleró en ambas provincias, también bajo la modalidad en línea lo cual permitió un mayor número de participantes, sin importar el lugar en el que se encuentren. Por ejemplo, en Córdoba a principios del año 2021 se lanzó un ciclo de webinars organizado por la SIR llamado "Cooperativismo del S.XXI" con un programa de formación Internacional. Los encuentros virtuales dieron lugar a reuniones con diferentes instituciones y actores, misiones diplomáticas, conferencias, asambleas de organizaciones, etc. Durante el 2020, la SIR se reunió con representantes del País Vasco, de Italia, de Polonia, entre muchos otros, con el fin de avanzar en la cooperación.

En Santa Fe surgieron propuestas interesantes, como la organización de un taller virtual para periodistas ante el coronavirus y realizó distintos ciclos de conferencias y charlas abiertas a la comunidad. Entre ellas, podemos mencionar a los "Desafíos de los gobiernos locales ante la COVID-19. Potenciando los hermanamientos" organizado por la Municipalidad de Rafaela, la Presentación del seminario "Santa Fe mira a Asia" y el Programa de Desarrollo de Mercados Estratégicos, ciclo de conversaciones "Acelerando la transición de las PyMES santafesinas hacia la Industria 4.0". Asimismo, se realizó un concurso para estudiantes de 16 y 17 años para participar del "Taller internacional sobre Desarrollo Industrial en el marco de los ODS" junto con la Provincia. Esto denota las intenciones de que la población se involucre con lo global desde el ámbito local.

En términos generales, ambas provincias han mantenido un diálogo constante y fluido con una multiplicidad de actores. El diálogo con las diferentes agencias gubernamentales, con el sector privado, turístico, académico, con los gobiernos municipales y regiones de Córdoba, y con los diferentes ministerios continuó permanentemente, tanto para coordinar las políticas y protocolos para enfrentar la pandemia a causa del Covid-19 como para reinventar e innovar en las políticas de internacionalización y el accionar estratégico externo de la provincia.

En el caso de Santa Fe, se produjeron reuniones de vinculación territorial con Cancillería, quien puso a disposición herramien-

tas para fortalecer la política subnacional para proyectar Santa Fe al mundo. Asimismo, ha articulado con diversos actores dentro del territorio (Organismos, Municipios, Universidades). En esta línea, la provincia lanzó el ciclo de capacitaciones a municipios y comunas para el acceso a cooperación nacional e internacional. La Secretaría de Cooperación Internacional e Integración Regional también realizó un relevamiento de capacidades y necesidades para la internacionalización.

Por otro lado, resulta pertinente destacar la participación y pertenencia de Córdoba y Santa Fe en la Región Centro. Desde la declaración del Covid-19, la Mesa Ejecutiva de la se reúne todos los viernes virtualmente para avanzar en los temas de integración regional, procurando coordinar los protocolos de acción y de crecimiento de la Región, en particular del corredor bioceánico central. La SIR de Córdoba coordinó el Primer Encuentro Virtual de Cooperación Técnica para la Territorialización de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Región Centro. Por su parte, Santa Fe también ha continuado fortaleciendo sus vínculos con la Región Centro, Zicosur, los socios estratégicos del Mercosur, Organismos Internacionales y Regionales.

**Al indagar sobre las diferentes variables, notamos la importancia de la herramienta de Cooperación en la política pública cordobesa y santafesina, puntualmente en la gestión internacional de dichas provincias.**

## 6. La Post pandemia y Reflexiones Finales

En la realización de este trabajo, hemos notado que ambas provincias tienen una gran trayectoria en su gestión internacional. Esta no solo está asociada a las relaciones económico-comerciales, sino que también está vinculada a la articulación que ambas provincias han llevado a cabo con una multiplicidad de actores en el marco del sistema internacional, como el sector privado, la sociedad civil y las instituciones académicas. Las agencias descentralizadas público-privadas, Santa Fe Global y ProCórdoba, ocupan un lugar relevante en el marco de la gestión internacional, principalmente en lo relativo a las exportaciones.

Por otra parte, destacamos el aspecto institucional de ambas unidades subnacionales, ya que constituye un pilar fundamental para llevar a cabo la gestión internacional. **En ambos casos se confeccionó una estructura dedicada exclusivamente a las Relaciones Internacionales: Secretarías dependientes del Ministerio de Gobierno provincial.**

Además, se observó que las gestiones internacionales de Córdoba y de Santa Fe han otorgado a la integración regional un lugar preponderante, actuando en muchos casos como un motor de la acción externa provincial, convirtiéndose así en una dimensión transversal como lo señalan Salomón y Nunes (2007).

El estudio comparativo procuró visibilizar y valorar las herramientas de cooperación regional e internacional destacando el trabajo, no sólo de los gobiernos provinciales, sino también el trabajo colectivo o en red de la Región Centro, para ser tomado como ejemplo en el resto del territorio nacional.

Con todo ello, se demuestra en ambos casos altos niveles de internacionalización subnacional. El análisis tanto de las variables correspondientes al grado de institucionalización, como las que indican el grado de desarrollo y práctica de Santa Fe y Córdoba ha evidenciado altos niveles de gestión internacional. Se trata de dos provincias con diseños institucionales consistentes que poseen una estructura normativa y una amplia interacción y comunicación con otros actores no gubernamentales. Poseen recursos y actores dedicados a las RRII, como también medios y estrategias de comunicación para visibilizar su accionar, aunque en ambos casos no siempre se encuentran actualizadas.

También, tanto Santa Fe como Córdoba, han firmado numerosos convenios y acuerdos con actores externos, y poseen hermanamientos con ciudades en diversas partes del mundo. Asimismo, son provincias que forman parte de grandes redes regionales e internacionales, a partir de las cuales se denota su voluntad política y participación activa en temáticas de la agenda global, siendo reconocidas por algunas de ellas a nivel internacional.

Con la llegada de la pandemia a causa de la COVID-19, se puso de manifiesto con más ímpetu que la gestión local es fundamental en el manejo de la crisis. Durante los últimos dos años, se han visto aún más desafiados los gobiernos locales al momento de la toma de decisión tendientes a adoptar medidas situadas en cada territorio que velen por el desarrollo de la población local y la reactivación de su economía. Pero, al mismo tiempo, la cooperación se ha vuelto indispensable para coordinar esfuerzos. Nadie se salva sólo.

A pesar de la crisis generada por la pandemia mundial a causa del COVID-19, la gestión internacional mostrada por las provincias estudiadas continuó, y en algunos aspectos, se intensificó (particularmente con el cambio de gestión en la Secretaría de la provincia de Santa Fe). Concerniente a ambas provincias, la Región Centro, de la cual forman parte junto con Entre Ríos, desplegó acciones y liderazgo para afrontar en conjunto la recuperación post pandemia enfocándose en la cooperación para el desarrollo, atendiendo cuestiones económicas, de infraestructura, sociales y culturales, en pos de mejorar la situación de su población al atravesar estos tiempos. En este sentido, destacamos el enorme trabajo de ambas Secretarías, especialmente en un contexto sanitario como el que nos tocó atravesar.

Creemos que fue debido a este contexto complejo que se visibilizó ante la sociedad la importancia de contar con instituciones (Secretarías en ambos casos estudiados) que

se aboquen exclusivamente a las RRII (muchas veces la sociedad desconoce o ve como un ámbito lejano). Asimismo, se manifestó la necesidad y la importancia de hacer un buen uso de las herramientas de cooperación internacional. **En este contexto de emergencia, cobró importancia la innovación y la creatividad de las provincias para coordinar esfuerzos y elaborar políticas públicas.** Ha sido notable la consolidación de estos espacios, a partir de considerar la crisis sanitaria desde una perspectiva local y articulando políticas para diseñar una agenda de recuperación.



**Valentina Astudillo Naveda**

---

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba (UCC).  
Doctoranda Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario (UNR).  
Miembro de Fundación Meridiano.

E-mail: [vastudillo@fundacionmeridiano.com](mailto:vastudillo@fundacionmeridiano.com)



**Nerea Alvarez**

---

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Abierta Interamericana (UAI).  
Miembro del Observatorio de Política Exterior Argentina de la Universidad Nacional de Rosario (OPEA-UNR).  
Miembro de Fundación Meridiano.

E-mail: [nalvarez@fundacionmeridiano.com](mailto:nalvarez@fundacionmeridiano.com)

## Referencias bibliográficas

---

- Barreto, M. (2017). *Integrando saberes: experiencias de gestión internacional en gobiernos subnacionales*,. 1a ed. - Rosario: UNR Editora. URL: <https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/9310/Libro%20Final%20Seidesoc.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Barreto, L. (2017). La gestión internacional de las provincias argentinas. Una contribución al estudio de las modalidades subestatales de relacionamiento externo: el “perfil de vinculación mixto”. *Enfoques, Volumen XXIX · N.o 1 · 25-42*.
- Calvento, M., Lorenzo, N. y Herrero, M. S. (2014). Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 10(20), 35-58. URL: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-3569201400020003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-3569201400020003&lng=es&tlng=es).
- Colacrai, M., & Zubezú, G. (2004). Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década: una lectura desde las relaciones internacionales. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, Editora da PUC/Editora da Unesp/Cedec/Fapesp, 313-344.
- Gasser, A. (2017). ¿Cómo medir el nivel de internacionalización? Desarrollo de una herramienta para Actores Subnacionales. En Barreto, M.: *Integrando saberes: experiencias de gestión internacional en gobiernos subnacionales*. Rosario: UNR Editora, 159-183.
- Keohane, R. y Nye, J. (1989). *Poder e Interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL (capítulos 1 y 2).
- Marina, M. F. (2020). La cooperación descentralizada de la provincia de Santa Fe en el marco de la política internacional subnacional de los gobiernos de Antonio Bonfatti y Miguel Lifschitz.
- Milani, C. y Ribeiro, M. (2010). Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de gestión internacional local. *Geopolítica(s)*, vol. 1, núm. 1, 23-40. URL: <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/GEOP1010120023A/13420>
- Oddone, N., Pizarro, L., Trebucq, F. (2020). Las relaciones internacionales de los gobiernos municipales de la provincia de Córdoba: diagnóstico y principales desafíos. En Ilari, S. y

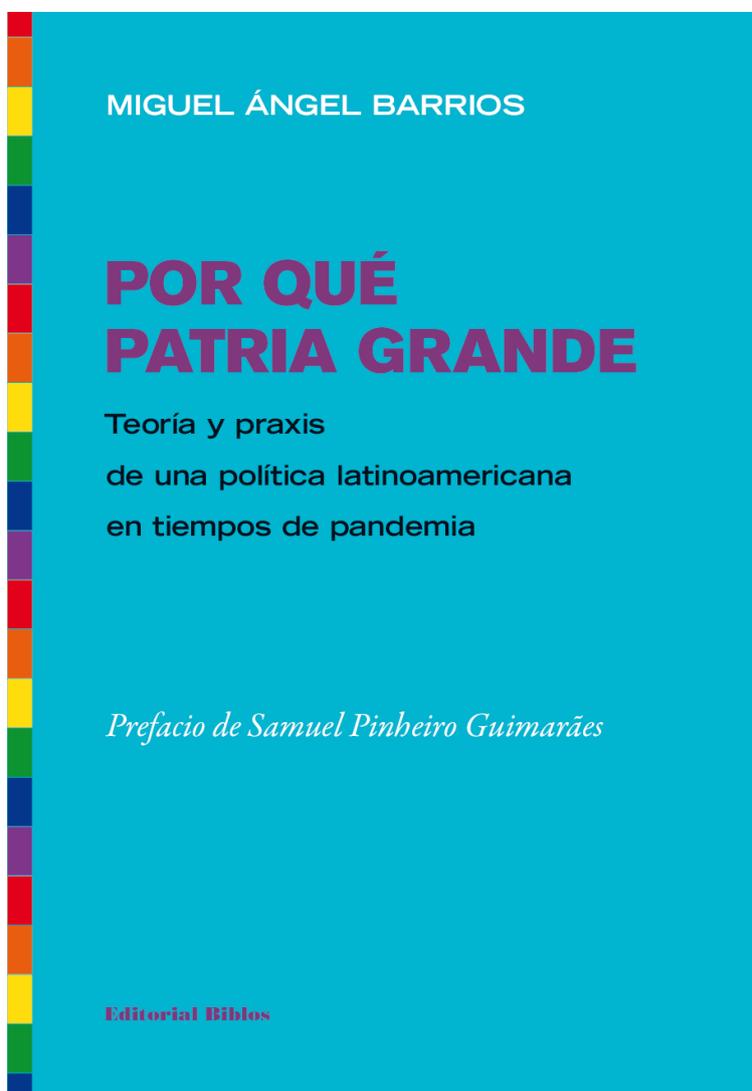
- Cravacuore, D. (Comp.) Gobierno, Política y Gestión local en Argentina. (pp. 52-66). Universidad Nacional de Quilmes. URL: [https://www.researchgate.net/profile/Daniel-Cravacuore/publication/341976904\\_La\\_Autonomia\\_Municipal\\_en\\_America\\_Latina\\_Estudio\\_comparado\\_de\\_casos\\_nacionales/links/5edb9ec9299bf1c67d47806f/La-Autonomia-Municipal-en-America-Latina-Estudio-comparado-de-casos-nacionales.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Daniel-Cravacuore/publication/341976904_La_Autonomia_Municipal_en_America_Latina_Estudio_comparado_de_casos_nacionales/links/5edb9ec9299bf1c67d47806f/La-Autonomia-Municipal-en-America-Latina-Estudio-comparado-de-casos-nacionales.pdf).
- Ribeiro, M. (2014). Cooperación Descentralizada y la Eficacia de la Ayuda. Una mirada desde los Gobiernos Locales de América Latina. #5 Santa Fe, Argentina.
- Salomón, M., & Nunes, C. (2007). A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. *Contexto Internacional*, 29(1), 99-147.
- Salomón, M., & Pinheiro, L. (2013). Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56(1), 40-59.
- Schiavon, J. A. (2010). La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010).
- Zubelzú, G. (2006). La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión. *Estudios: Centro de Estudios Avanzados*, (18), 147-160.

# Reseñas



# POR QUÉ PATRIA GRANDE: TEORÍA Y PRAXIS DE UNA POLÍTICA LATINOAMERICANA EN TIEMPOS DE PANDEMIA DE MIGUEL ÁNGEL BARRIOS<sup>1</sup>

Juan Martin Gonzalez Cabañas



Barrios, Miguel Ángel. Por qué Patria Grande: Teoría y praxis de una política latinoamericana en tiempos de pandemia. Editorial Biblos. 206 páginas. Año 2022. ISBN 978-987-814-039-1

<sup>1</sup> Reseña de libro.

El reconocido historiador, politólogo y analista internacional, Barrios acaba de publicar su nuevo libro "Por qué Patria Grande". En esta obra el autor analiza -desde un enfoque multidimensional- al pensamiento de integración regional latinoamericano y en base a ello además abordar los desafíos de la región en el sistema mundo de la post-pandemia del Covid-19.

En tal sentido el autor señala que la crisis que implicó la pandemia se traduce en cuatro crisis simultáneas: A) crisis sanitaria B) crisis socioambiental C) crisis socio-política y económica y D) una crisis de mutación del poder mundial.

Según Barrios América Latina sólo participará como un actor relevante en este nuevo orden mundial emergente -multipolar y multicivilizacional, que tiene como epicentro geo económico en el Pacífico Índico- en la medida que se materialice la "Patria Grande" donde la integración continental latinoamérica se unifique de forma holística con cinco dimensiones: política, científica-tecnológica, económica, militar y cultural.

Barrios es contundente al afirmar que sin Patria Grande, no habrá Autonomía de la América criolla. En tal sentido los Estados continentales 4.0 constituyen la mejor respuesta a la nueva fase de la globalización. El gran desafío geopolítico es el de superar la etapa de los países de la región -cuasi Ciudades-Estados- hacia la etapa del Continentalismo sudamericano y de la Patria Grande. El

gran "eje" de esta unión sería la alianza de Argentina-Brasil, país esencial en América del Sur, en este marco, el intelectual resalta la importancia crucial de las elecciones presidenciales a celebrarse en Brasil en octubre de este año 2022.

Barrios aborda las posibilidades autonómicas de la América criolla desde la originalidad del pensamiento latinoamericano, retomando el concepto geopolítico de Manuel Ugarte hasta sus implicancias actuales.

En este contexto, el analista geopolítico indica que hay obstáculos externos y obstáculos internos simultáneos que se han opuesto a la construcción de la unión de América del Sur, precursora necesaria de la unión de América Latina.

En la dimensión externa Barrios señala la falta de un necesario y adecuado equilibrio de poder más horizontal, además de la influencia de organismos financieros internacionales, hicieron que América Latina se encontrara estrangulada por las políticas neoliberales.

En relación a los obstáculos internos, Barrios señala que los distintos gobiernos de la región abordaron la integración de forma parcial, e insiste en que una verdadera integración regional debe establecerse no solo desde la dimensión económica, sino que debe ser concretada también en otros aspectos como lo son los culturales, políticos, militares, educativos, etc.



**Juan Martin Gonzalez Cabañas**

---

Politólogo (UCES). Investigador asociado en LABGRI-UFPEL. Analista en Vision & Global Trends.

E-mail: [juanmartingc91@gmail.com](mailto:juanmartingc91@gmail.com)

# CEERI Joven



# TRABAJO VERDE Y ECONOMÍA CIRCULAR: POLÍTICAS PÚBLICAS HACIA UN PARADIGMA DE PRODUCCIÓN VERDE EN ARGENTINA Y MÉXICO<sup>1</sup>

Arianna Villegas Moreno, Deyanira García Talavera,  
Marcos Javier Pereyra y Melisa Elena Elsinger

## Resumen

En los últimos años se ha avanzado hacia una política pública que concibe al desarrollo sostenible, el empleo verde y la economía circular, como motores fundamentales para transitar hacia un paradigma de producción y consumo más sustentables y en equilibrio con el medio ambiente. En este trabajo abordamos los casos de Argentina y México para analizar cómo se ejecutan en ambos países las políticas públicas referidas al trabajo verde y la economía circular bajo este paradigma incipiente. Para ello se tiene en cuenta los postulados de la teoría verde y de la teoría constructivista, ya que ambas teorías permiten un enfoque globalista que contempla la centralidad de otros actores además de los Estados Nación, a la vez que habilitan pensar sobre las posibilidades de cambio del paradigma productivo imperante.

*Palabras clave: empleo verde, desarrollo sostenible, economía circular, cambio climático.*

## 1. Introducción

Los últimos años han sido de gran avance en la lucha contra el cambio climático. Los Estados en sus diferentes escalas, los organismos multilaterales, entre ellos la Organización de las Naciones Unidas (ONU); movimientos socioambientales y organizaciones no gubernamentales, han sido los principa-

les actores que promueven medidas y motivan políticas públicas para mitigar los efectos ambientales.

Aun así, el mundo no estaba preparado para una catástrofe como la ocurrida con la expansión de la pandemia de Covid-19,

<sup>1</sup> Trabajo de Investigación elaborado por integrantes del grupo de investigación sobre Ambiente del Área de Investigación de CEERI Joven.

originada -en gran medida- como consecuencia de transformaciones en la biodiversidad. Así, la implementación de políticas públicas ambientales y sus resultados se ha vuelto crucial, ya que los efectos medioambientales, el calentamiento de la tierra, los problemas de desarrollo al desarrollo sostenible como una vía inexcusable para el desarrollo de América Latina. Este contexto está definido asimismo por condiciones de desigualdad, tanto en la generación como en el impacto del daño ambiental, ya que los países en vías de desarrollo son los que menos daños ambientales han generado y las naciones más avanzadas las responsables, en mayor medida, de las huellas ambientales a través de la implementación de modelos de explotación extractivos implementados desde el proceso de industrialización.

Sobre las consecuencias, Global Footprint Network (GTN) reveló en 2017, a través de un modelo de contabilidad denominado “Huella ecológica” que el planeta avanzaba hacia un sobregiro ecológico y que sus efectos comenzaban a ser cada vez más notorios. La deforestación, sequías, escasez de agua potable, erosión del suelo, pérdida de biodiversidad y el aumento del dióxido de carbono en la atmósfera, son algunos de los ejemplos más notables de cómo impacta la degradación ambiental sobre nuestras vidas. Por su parte, Mesa y Rullo (2021) añadieron que, como resultado, diferentes sectores políticos, económicos, académicos, de la sociedad civil y pueblos originarios intensificaron los reclamos por modificar el

modelo productivo imperante. Por un lado, lograr la reducción de las emisiones de los gases a la atmósfera y hacer un uso eficiente de los recursos y, por otra parte, promover “mejoras al bienestar humano en el largo plazo”, sin comprometer a las generaciones futuras a riesgos ambientales y escasez ecológica significativa (Mesa y Rullo, 2021: 7-8).

Ahora bien, ¿Qué es el empleo verde? ¿de qué trata la Economía Circular? ¿Por qué son importantes para la región? Estas son preguntas que abordaremos a continuación para saber en qué consiste las posibilidades de cambio de paradigma productivo y cuál es el papel de las políticas públicas en ese sentido.

De manera introductoria, los empleos verdes son el medio para avanzar y alcanzar el desarrollo sostenible, colaborando en la reducción de los impactos ambientales, creando nuevas oportunidades y reconstruyendo los lazos de seguridad social. Éste debe ser, al mismo tiempo, decente y permitir el desarrollo de los trabajadores y trabajadoras. Además, a través de la economía circular se promueve el diseño y hasta el reciclaje de productos reutilizables y el impulso de la economía a través de la producción sostenible para ser más competitivos a nivel mundial.

A nivel mundial, una iniciativa para avanzar hacia un nuevo paradigma productivo ocurrió en el marco de la Unión Europea (UE), en el año 2019, con el programa llamado New Green Deal que tiene como objetivo lograr

“una transformación económicamente sostenible” y se basa en megaplanes de “asistencia e inyección de recursos para dinamizar la economía” bajo un enfoque centrado exclusivamente en la sostenibilidad (Mesa y Rullo, 2021). El Acuerdo Verde establece -a modo de hoja de ruta- las transformaciones que se aplicarán a la economía para poder aspirar a ser una región climáticamente neutra en 2050. De esta manera, se promueve que las economías nacionales promuevan y apoyen medidas de mitigación del cambio climático a través de sus legislaciones.

## 2. El empleo verde en Argentina y México

En cuanto al primer caso de estudio, Argentina avanzó durante el 2021 con un programa de Desarrollo Productivo Verde (DPV) lanzado desde la órbita del Ministerio de Desarrollo Productivo, enfocado en la incorporación de una visión sostenible para todas las acciones productivas. Se basó en la promoción de la industria nacional bajo un paradigma verde orientado hacia la movilidad y el transporte sostenibles, las energías renovables y la renovación o reorientación de ciertos sectores productivos hacia actividades sustentables.

En lo que respecta a la reglamentación de la economía circular, se debe aclarar que aún no existe una legislación a nivel federal, pero sí se han logrado avances en los niveles sub-

nacionales y provinciales. En las reuniones de la última Cumbre del Cambio Climático (COP26), el Gobierno argentino logró acordar con una empresa australiana una increíble inversión de 8.400 millones de dólares para producir hidrógeno verde en la Provincia de Río Negro que, según estimaciones, crearía 15.000 puestos de empleos de manera directa[1]. A esto, se le suman algunos avances dirigidos hacia el desarrollo sostenible de los recursos naturales, sobre todo de uno de los recursos estratégicos más importantes para transitar hacia energías renovables: las reservas de litio.

Según datos aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Argentina se ubica entre los primeros cuatro países con mayor cantidad de reservas de litio a nivel mundial y forma parte de la zona conocida como el Triángulo del Litio que ocupa las regiones del norte argentino, el norte de Chile y el sur de Bolivia. En este estrecho terreno se encuentra el 53% de las reservas mundiales de este mineral de gran relevancia estratégica ya que permite desarrollar baterías para celulares, tablets y avanzar hacia una movilidad sustentable con la producción de automóviles eléctricos en contrapartida de aquellos impulsados a través de los combustibles fósiles. Las políticas se dirigen a que los recursos provenientes del litio ayuden no solo a abastecer a una industria del transporte verde cada vez más demandante, sino que también origine desarrollo sostenible y prácticas de extracción sostenibles en el tiempo.

Asimismo, se promueve que estos desarrollos estén en relación con el Plan de Desarrollo Productivo Verde que tiene como objetivos fomentar la productividad y la competitividad, así como la diferenciación de productos a través de la innovación, el ecodiseño y la economía verde para mejorar el acceso a mercados dinámicos y favorecer los procesos productivos circulares, la paulatina reducción y reemplazo de materias primas vírgenes y la reutilización de materiales en desuso[2].

En el caso de México, este país ha aumentado sus esfuerzos en elaborar políticas públicas enfocadas en el cuidado del medio ambiente. El gobierno, el sector privado, asociaciones civiles, líderes ambientalistas y la academia han puesto los temas ambientales en la agenda nacional e internacional como temas de vital importancia.

A nivel internacional, México ha participado en las cumbres de acción climática de la ONU, ha ratificado diferentes acuerdos internacionales como la convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el protocolo de Kyoto, el Acuerdo de París, entre otros. De igual forma, ha implementado estrategias para hacer cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como la creación del CTE-SIODM (Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) con el objetivo de cuantificar los avances de los ODM. En 2015, éste se transformó en el Comité Técnico Especializado de los ODS (CTEODS), el cual

estableció grupos de trabajo para cada objetivo, vinculados con el gobierno, el sector privado, organismos internacionales y la sociedad civil.

A nivel nacional, México ha dado un paso importante hacia la transición de una economía circular. En noviembre del 2021, la Cámara de Senadores en México aprobó la Ley General de Economía Circular enfocada en crear una cultura sustentable y consciente de la protección del medio ambiente, (Ley General de Economía Circular p. 2). Dicha Ley incluye no solo al gobierno y el sector empresarial, sino también a la sociedad civil y toca el tema sobre el empleo verde (Grupos informales de Personas Acopiadoras).

Además, existen diversos programas y proyectos enfocados al medio ambiente como lo son “cero residuos”, el “Acuerdo Nacional por una Nueva Economía del Plástico” y los foros sobre Economía Circular. Asimismo, el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) integra un eje de sustentabilidad que busca introducir temas referidos a la vulnerabilidad ante el cambio climático, producción amigable con el medio ambiente, negocios verdes. También el “empleo temporal para la generación de empleos verdes Ciudad de México” elaborado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin olvidar que las Asociaciones Civiles realizan un arduo trabajo para la conservación del medio ambiente, trabajando en conjunto con los gobiernos locales (a nivel estatal y municipal), con las universidades, escuelas y la población.

Por otro lado, el gobierno mexicano ha puesto atención en el modelo energético, buscando producir energías limpias y baratas, así como construir plantas con energías renovables. Por lo que busca que las políticas energéticas incluyan estos puntos. En el presente año, se ha llevado a cabo el Foro de Parlamento Abierto en donde participan el gobierno, las empresas, como principales consumidoras de electricidad, y académicos para conocer su punto de vista en la toma de decisiones.

### **3. La transición hacia un paradigma verde vista desde la teoría verde y la teoría constructivista**

La teoría verde pone énfasis en repensar nuestras prácticas político-económicas de producción, distribución y consumo atendiendo a la sostenibilidad ambiental y los límites ecológicos. La teoría constructivista, por su parte, concibe un mundo socialmente construido, en donde las acciones colectivas pueden moldear el comportamiento de los Estados. Por lo que ambas teorías permiten un enfoque globalista que contempla la centralidad de otros actores además de los Estados Nación, a la vez que habilitan pensar sobre las posibilidades de cambios en el paradigma productivo imperante.

Los aportes teóricos de las Relaciones Internacionales (RRII) como disciplina nos per-

miten analizar las relaciones sociales y explicar los fenómenos actuales del Sistema Internacional. En el presente artículo ponemos énfasis en cómo las relaciones humanas son el resultado de un proceso histórico (Oñativia, 2014, p.4) que ha llevado a cuestionar y a transformar el sistema político-económico mundial, objeto de estudio de las RRII, a través del surgimiento de nuevos actores como la sociedad civil, ONGs o los actores transnacionales, etc.

Según Sodupe (1992) en el paradigma globalista predomina una visión de un mundo interdependiente donde los actores con relevancia son, además de los Estados, las Organizaciones Internacionales, las empresas transnacionales, los movimientos sociales, políticos y religiosos. Además, los problemas de la realidad internacional van más allá de la paz y seguridad, es decir, se incluyen temas sobre Derechos Humanos, ambientales, demográficos y económicos (Oñativia, 2014). Por tanto, temas relacionados al medio ambiente, la salud, el hambre o la pobreza toman relevancia a través de los años dentro del campo de estudio de las RRII.

En 1990, las RRII reconocieron la importancia del medio ambiente, así como la necesidad de entender que las acciones humanas tienen que ver con el cambio climático (Godin, 1992 en Dyer, 2017, p.84) y que los problemas de seguridad y ecológicos no tienen fronteras. Los problemas medioambientales refieren a cuestiones sobre las relaciones sociales en el contexto de la toma

de decisiones comunitarias y colectivas como hemos visto en las COPs, en la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la CMNUCC, el protocolo de Kioto, el Acuerdo de París. Para los teóricos ecologistas, las soluciones se encuentran en políticas basadas en nuestras relaciones ecológicas, por tanto, la teoría verde ayuda a repensar nuestras prácticas político-económicas de producción, distribución y consumo y cuestiona la economía de mercado global enfocada en el crecimiento.

La perspectiva ambientalista trata de establecer métodos teóricos y soluciones a las estructuras políticas, sociales y económicas de la política mundial existentes (Dyer, 2017, p. 85). La teoría verde pone el énfasis en los problemas ambientales, en las consecuencias del consumo en el futuro común de la humanidad. A su vez, evidencia en qué circunstancias ambientales nos encontramos y cómo nuestro entorno ha estado determinado por el consumo excesivo de los recursos naturales como resultado de los modelos político-económicos de producción y distribución (Dyer, 2017, p. 86). Por muchos años los mercados estuvieron enfocados a satisfacer las necesidades humanas inmediatas, sin tener en cuenta un modelo compatible con la sostenibilidad ambiental. Dyer (2017) en el modelo *"tragedy of the commons"* de Hardin (1968) explica que las acciones individuales, racionales y a corto plazo llegan a destruir los recursos naturales, y explica que tales acciones tendrán consecuencias irreversibles para el medio ambiente, a la vez que no se hace lo suficien-

te para cambiarlo.

La teoría verde desafía las estructuras político-económicas y sociales existentes y tiene un sentido *"ecocéntrico"* porque defiende la preservación de la naturaleza ante el antropocentrismo. Sin embargo, no ignora las necesidades humanas, sino que trata de tener una perspectiva más ecológica (Dyer, 2017). El ecocentrismo da mayor prioridad a los ecosistemas saludables puesto que son la base para el bienestar y salud de todos los seres vivos.

Es importante señalar que la perspectiva ecocéntrica se opone a la división de la política nacional e internacional, porque las consecuencias ambientales como la contaminación del aire, agua, el cambio climático y actualmente la pandemia del Covid19, no tienen límites debido a que las poblaciones humanas están ecológicamente interconectadas. Por tanto, la teoría verde explica que las decisiones humanas colectivas en términos ecológicos a largo plazo tienen consecuencias y, al mismo tiempo, plantea que los problemas ambientales globales requieren soluciones globales y esto puede lograrse a través de un cambio en los valores humanos y en la transformación política (Dyer, 2017).

Por su parte, el constructivismo nos permite entender las relaciones sociales a través de un mundo socialmente construido. Desde esta corriente se afirma que los Estados tienen múltiples identidades y que éstas son socialmente construidas a través de la interacción con otros Estados y que a su vez

forma parte de los intereses que pueden variar dependiendo de cual Estado se trate. Los constructivistas sostienen que la agencia (la capacidad que tienen los actores para actuar) y la estructura (el sistema internacional) se constituyen mutuamente, por tanto, la estructura influye en la agencia y viceversa. De igual forma, las acciones y los pensamientos de las personas pueden generar un cambio en el sistema internacional puesto que los significados no están fijos, lo que significa que estos pueden cambiar dependiendo de las ideas, identidades, normas y creencias de los actores (Theys, 2017).

Para el constructivismo la realidad siempre está en constante movimiento lo cual abre una perspectiva de cambio. Es decir, la interacción de los Estados puede generar un cambio en los intereses de cada Estado. Esto a su vez dependiendo de las identidades, pues, ello define hacia dónde irán sus intereses y acciones. Cabe mencionar que los intereses deben estar de acuerdo con las identidades de los Estados. Asimismo, las normas sociales moldean el comportamiento apropiado de los Estados, esto a través de las identidades. A esto se le conoce como “la lógica de la adecuación” debido a que los Estados se comportan apropiadamente en determinada situación (March y Olsen, 1998 en Theys, 2017, p.38). Ejemplo de ello es la actual preocupación de la sociedad sobre el cambio climático, los problemas medioambientales, la pandemia de Covid19, la escasez de RRNN, etc., podemos ver que los grupos ambientalistas, los líderes sociales entre

otros, están realmente interesados y critican las decisiones y la poca acción de los gobiernos sobre estos temas, lo cual conlleva a que el comportamiento de los Estados cambié bajo una perspectiva de norma socialmente aceptable.

Argentina se caracteriza por tener una fuerte tradición de movilizaciones sociales y en los últimos años han comenzado a emerger organizaciones caracterizadas por la lucha socioambiental, a favor del medio ambiente, reclamando por políticas urgentes y soluciones concretas. En marzo de 2019, en el marco de la huelga a nivel mundial por el clima organizada por la organización *Fridays for Future*, un grupo de jóvenes y estudiantes principalmente del nivel secundario se movilizaron frente al Congreso de la Nación. Donde, además, participaron referentes de comunidades originarias, organizaciones de la sociedad civil, la comunidad científica y diferentes centros de estudiantes. Es decir, la acción colectiva estuvo impulsada por múltiples actores y la juventud estuvo influenciada sobre todo por la figura de Greta Thunberg. El resultado de esta movilización concluyó con la entrada al Poder Legislativo del primer borrador de la Declaración de Emergencia Climática y Ecológica.

En el mes de mayo del mismo año, se realizó una segunda movilización enmarcada en un contexto de acciones colectivas a nivel mundial y el lema de la misma fue: “Es momento de actuar”. De esta última gran movilización social se logró que la comisión de Medio

Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Cámara de Senadoras volviera a tratar un tema después de conseguir el quórum necesario. El 17 de julio, los legisladores nacionales declararon su preocupación ante la emergencia climática y ecológica, logrando así que Argentina sea el país del continente en reconocer el estado de crisis ambiental y hacer un llamado a la acción política para mitigar sus efectos. Ese mismo año, el proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la Adaptación y Mitigación del Cambio Climático obtuvo media sanción en la Cámara Alta y recibió la aprobación final por parte de la Cámara de Diputados en el mes de noviembre del mismo año.

Otro antecedente importante fue el que ocurrió en diciembre del 2019, días después de que asumiera el actual Gobierno argentino conducido por Alberto Fernández. En esta ocasión fue una movilización que se dio en la escala subnacional, en la Provincia de Mendoza, la cual se llevó a cabo porque el Ejecutivo había derogado una ley que prohibía el uso de sustancias tóxicas en la actividad minera y daba lugar a que las empresas transnacionales pudieran extraer el oro usando sustancias totalmente nocivas y dañinas para la salud ambiental. Esta provincia vivió la movilización socioambiental más grande de la historia provincial ya que aparte de los activistas sociales se sumaron los vecinos defendiendo un recurso vital como es el agua y repudiando la megaminería a cielo abierto. A los pocos días, la nueva ley fue derogada y todo volvió a estar como estaba antes de que escalará el conflicto.

En el caso de México, desde hace algunos años se han venido gestando luchas por preservar el medio ambiente y garantizar las condiciones para proteger ecosistemas y la transición hacia un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible, sentando así las bases para establecer organizaciones civiles con orientación ecológica.

Actualmente son muchas las organizaciones y activistas preocupados por la lucha contra el cambio climático. Entre ellas se encuentra la campaña Re-Earth que cuenta con fundadores y participantes mexicanos como Eduardo Lezama y Xiye Bastida, quien con su participación en la Cumbre Climática de 2020 hizo llamar la atención de muchos medios de comunicación por su crítica a las propuestas y políticas ambientales tomadas por el actual gobierno mexicano. Bastida pertenece a la comunidad indígena mexicana Otomí-Tolteca, por esa razón su discurso constantemente hace énfasis en que las comunidades más afectadas, son las que han quedado desplazadas por sequías, inundaciones, incendios, fracasos en cosechas y abusos de derechos. Los problemas ambientales en estas comunidades pasan desapercibidos, por eso pide asumir este problema como una cuestión de “justicia social”. Su participación ha sido tan importante en el país y en el extranjero que suele ser un sinónimo de los movimientos globales que ha convocado Greta Thunberg. A su vez, la organización Re-Earth en abril de 2020 movilizó a miles de personas para participar en diversas protestas digitales a nivel global en contra de la crisis climática.

En el mismo sentido, el Colectivo Ecologista Jalisco es una organización que desde 1986 y hasta la actualidad ha formado parte de la defensa de la justicia social y ecológica, haciendo uso de la educación ambiental y buscando incidir en la administración pública para cuidar el medio ambiente. Sus objetivos se basan en la idea de que, si se tiene una ciudadanía informada, convencida de un problema ambiental, se tendrá una ciudadanía exigente de detener los poderes y agentes que han estado por encima de la justicia y el ambiente. Un ejemplo de esto es la lucha contra la contaminación del Río Santiago, en el Salto, Jalisco, en el que se observa la organización de la sociedad para pedir justicia, teniendo como resultado el cambio en las estrategias integrales del gobierno para su recuperación.

#### 4. El empleo verde en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las políticas impulsadas en Argentina y México

En Argentina, de acuerdo con los ODS, se planteó el empleo verde considerando uno de los objetivos que es el trabajo decente. Este tipo de empleo reduce el impacto ambiental de las empresas y de los sectores económicos, con la intención de aumentar la eficiencia en el consumo de energía, de las materias primas y del agua. Además, se los

piensa como empleos capaces de “descarbonizar” la economía (minimizando los residuos y la contaminación), restaurar los ecosistemas y facilitar la adaptación de las comunidades al cambio climático.

Los efectos del cambio climático y el deterioro ambiental son una problemática inminente en Argentina, por esto se encuentra con la necesidad de un cambio de perspectiva en la forma de producir, es decir en la transición hacia una economía verde ya no lineal sino circular, ante esta situación es preciso repensar nuevas condiciones laborales, enfocando en este nuevo paradigma de empleo.

Actualmente se observan algunas políticas referidas al objetivo de desarrollo sostenible al trabajo decente y crecimiento económico como por ejemplo, la implementación de programas de empleo verde, en Ushuaia al sur del país, que se lanzó en 2021, Potenciar Empleo Verde, es una línea del programa **Potenciar Trabajo** focalizada en el impulso de iniciativas productivas adaptadas a prácticas sustentables y amigables con el ambiente, que generen condiciones de trabajo dignas, seguras y perdurables. En este programa intervienen diferentes actores sociales como organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, referentes en materia socioambiental de la ciudad, unidades productivas, grupos cooperativos, trabajadores y trabajadoras de la economía popular que realicen actividades vinculadas a la restauración de ecosistemas, la protección comunitaria de áreas de conservación y uso

sustentable, reciclado para la salud, agroecología o eco movilidad.

Por otro lado, en el otro extremo del país hacia el norte en la puna Jujeña, se observa la implementación de nuevas formas de producción de energía renovable a través de la energía solar lo que produce un nuevo tipo de empleo. Se relaciona con el ODS referido a garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos. Una de las principales metas que se propuso Argentina estos últimos años fue aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas, como también duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética para el 2030. Para posteriormente generar trabajos decentes a través de la generación de empleo verde.

Por su parte, México ha implementado distintas estrategias para cumplir con cada uno de ellos, como la creación del CTE-SIODM (Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) con el objetivo de cuantificar los avances de los ODM. En 2015, se transformó en el Comité Técnico Especializado de los ODS (CTEODS), el cual estableció grupos de trabajo para cada objetivo, vinculados con el gobierno, el sector privado, organismos internacionales y la sociedad civil.

En cuanto al trabajo decente y el crecimiento económico, México se comprometió a promover políticas orientadas al desarrollo

que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, además de fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas, pequeñas y medianas, siempre y cuando se evite el crecimiento económico causando daños al medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles (ONU).

En México, distintos sectores aportan en mayor medida a la mejora de las condiciones ambientales generales y a la lucha contra el cambio climático, así como la generación de empleos verdes, como el sector agropecuario, principalmente la agricultura orgánica que, según el estudio de Empleos Verdes, realizado por la OIT (2013), sería una de las actividades verdes clave en el país.

A pesar de que los ODS presentan una gran oportunidad para desarrollar e implementar soluciones y tecnologías desde el empresariado y el gobierno para avanzar en materia de desarrollo sostenible y empleo verde, los desafíos son cada vez más evidentes.

#### **4.1. Oportunidades de empleo verde ante los ODS y la explotación del litio en Argentina.**

En el caso de Argentina, algunas políticas públicas subnacionales, que se presentaron con respecto al empleo verde y la Economía Circular, fueron a través de las Redes de Municipios frente al cambio Climático, cuyo

objetivo el de ejecutar proyectos o programas municipales, regionales o nacionales, relacionados con la mitigación y/ o adaptación al cambio climático, a partir de la movilización de recursos locales, nacionales e internacionales, también a través de mesas interprovinciales como la Mesa del Litio del norte argentino, con el principal objetivo de generar una movilidad verde con energías renovables. Estas políticas subnacionales se pueden ver reflejadas en políticas públicas provinciales como también municipales, a su vez están dirigidas a cumplir los ODS; en primer lugar, el de garantizar el acceso a una energía asequible, y no contaminante, para el 2030 se prevé el aumento de la energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas.

Un claro ejemplo es la conformación de la Mesa del Litio a nivel nacional, integrada por las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca, que tiene como objetivo triangular la industria, el litio y el papel del ambiente con respecto a la energía renovable mundial. Esta mesa se conformó bajo algunos puntos que fueron consensuados por el Ministerio de Desarrollo Productivo (2021):

En primer lugar, la conformación de la Mesa Nacional del Lito entre las provincias que comparten una misma geografía como también políticas económicas, conformada por Jujuy, Catamarca y Salta y a su vez la incorporación a nivel nacional.

- El respaldo de los gobernadores al proyecto de ley de Movilidad Sustentable pre-

sentado por el presidente Alberto Fernández el 1° de marzo de 2020.

- La incorporación de investigación y desarrollo a la industrialización del litio con el trabajo vinculado a universidades, centros de investigación, como el Instituto Nacional de Tecnología Industrial Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).
- El trabajo conjunto para que las provincias unifiquen la normativa para la explotación del mineral y la industrialización, con una mirada sustentable, ambiental y federal.
- Por último, la promoción de proyectos que alienten el desarrollo de la cadena de valor, en línea con el Programa de Desarrollo de Proveedores de la Secretaría de Industria.

Frente a la necesidad de cambio de la matriz productiva de estas regiones, la inversión de minería en Argentina, principalmente dirigida hacia la explotación del litio llevó a aumentar la inversión internacional (empresas transnacionales) y con ello la presencia de otros actores sociales.

Se puede observar que tras estos acontecimientos las tres provincias que conforman esta mesa se encuentran en el foco de atención de numerosas inversiones, dejando de lado la marginalidad en la agenda de políticas públicas económicas en la que se encontraban. Actualmente, la Argentina es considerada la tercera productora y reserva del

mundo de este mineral, característica que transforma al país en un destino atractivo para concretar inversiones, y consigo la posibilidad de generar nuevos puestos de trabajo verde.

Por tanto, es preciso decir que estos actores subnacionales proponen diferentes estrategias donde parecen asumir un liderazgo en la materia y en el ámbito de la política económica internacional, prevén realizarlo a través de un plan a largo plazo que va mucho más allá de las actividades del sector minero, sino que a través de un nueva visión del proceso de investigación y desarrollo técnico-industrial, generando un cambio en la matriz productiva, generando nuevos empleos verdes en el ámbito local.

## **5. Políticas públicas sobre Economía Circular en Argentina y México**

Argentina no cuenta con una ley nacional de economía circular, sin embargo, a escala subnacional si se crean leyes promoviendo la gestión de los recursos preservando el valor, creando condiciones favorables y positivas para la transición, invirtiendo en innovación, infraestructura y competencias y promoviendo acciones para el cambio del sistema en general. Se considera que la economía circular es una verdadera oportunidad para proteger el planeta.

Hay un dato que debemos tener en cuenta y es que, a mitad del año 2019, según GTN, se había alcanzado el Día de Sobregiro de la Tierra, es decir; que “para satisfacer nuestros niveles de consumo necesitamos extraer anualmente más recursos de los que la naturaleza que es capaz de regenerar” (Gallardo, 2021) [5]. A esto, también se le suma el valor de la contaminación atmosférica cuesta a nivel global U\$SD 225 millones, según el Banco Mundial que había alertado a Argentina, que la degradación ambiental repercute en el 8,11% de su PBI.

Visto este panorama, se vuelve fundamental un trabajo coordinado entre actores de la sociedad civil y el Estado. De esta manera, la economía circular cumple un papel fundamental en el modelo económico de transición. El Ministerio de Medio Ambiente definió que “la economía circular es un paradigma que busca modificar la forma en que producimos y consumimos” (2020) y se adapta a los objetivos del desarrollo sostenible y que, frente a la economía de explotación ilimitada de los RRNN, el extractivismo y de la cultura del descarte se propone “que los residuos puedan ser utilizados como recursos para reingresar al sistema productivo. De esta manera, reducimos nuestros desechos y extraemos menos bienes naturales del planeta” (Ambiente, 2020). Se observa de esta manera que la economía circular, desarrollo ambiental y empleo verde son conceptos que empiezan a ser evaluados en las políticas públicas. No obstante, su implementación puede ser confusa o polémica dado que el manejo y control de

los RRNN están en manos de las provincias.

¿Qué es lo que proponen de igual manera desde el Ministerio de Medio Ambiente? En primer lugar, debemos detallar que en Argentina “se genera un promedio de 45.000 toneladas diarias de residuos sólidos urbanos”, es decir, el equivalente a una tonelada de basura por segundos. Además, esto tiene un fuerte impacto de manera negativa sobre el ecosistema y la salud de las personas debido a que los rellenos sanitarios que se utilizan para los residuos domiciliarios son causantes de fuente de gases de efecto invernadero sobre todo de metano. Para esto, desde el Ministerio de Ambiente se promovió un Plan Federal de Erradicación de Basurales a Cielo Abierto, un acuerdo con gobiernos municipales que consistió en la entrega de maquinarias e insumos para que se construyan centros socioambientales que permitan un tratamiento diferenciado y eficiente de los residuos, a lo que se suma el desarrollo de normativas ambientales, campañas de educación y de concientización. Por ejemplo, algunos gobiernos provinciales o locales construyen acuerdos comerciales y financieros con actores privados para que se encarguen de llevar a cabo la economía circular y darles nueva vida a los desechos. En un principio esto había traído conflicto con los recicladores y recuperadores urbanos, mejor conocidos como “cartoneros” o “cirujas”. Para el Ministerio de Ambiente, “las y los recuperadores urbanos son el eslabón principal en la cadena de la economía circular”, y constituyen además un pilar de lo que aquí denominamos empleo verde. Se

implementan políticas de promoción de “la gestión integral de residuos con inclusión y distintas líneas de acción” (Ambiente, 2020) en la cual se destina el rol de reciclar y reutilizar la basura a las cooperativas de recicladores y recicladoras, fortaleciendo su trabajo y creando nuevas fuentes de ingreso, especialmente, para los sectores populares. Vemos así que el abordaje de esta política integral parte de una perspectiva ambiental, sanitaria, social y económica.

Un tercer punto se relaciona a las energías renovables ya que a través de “un tratamiento eficiente de los residuos sólidos es posible producir energía”, advierten desde la cartera ambiental. En este marco, se avanzó con un programa de Modelos de negocios sostenibles para la producción de biogás generado a través de los residuos sólidos urbanos orgánicos y consiste en financiar diferentes proyectos destinados a reducir el impacto ambiental.

En México, en noviembre del 2021, la Cámara de Senadores aprobó la Ley General de Economía Circular enfocada hacia la transición de una cultura sustentable y consciente de la protección del medio ambiente. Cabe mencionar que es una Ley muy completa porque incluye no solo gobiernos y empresas, sino también a la sociedad civil abarcando diversos aspectos importantes como: promover la cultura hacia el consumo ambiental, estimular el desarrollo económico por medio de actividades vinculadas a la economía circular (es decir, se busca que los productos, y recursos se mantengan dentro

del ciclo económico y de este modo reducir la generación de residuos), hacer uso del desarrollo tecnológico para el reciclaje, fomentar la producción limpia así como la reutilización de productos, servicios, energía, agua, etc., (Ley General de Economía Circular p. 2).

Entre los apartados de la Ley destacan el capítulo tercero, cuarto y quinto, enfocados en las materias primas de segundo uso y los residuos, así como evitar aquellos productos cuya fabricación sea proveniente de materiales que limiten su reciclaje. Y, no menos importante, el capítulo noveno que hace referencia a la adhesión de sistemas educativos que fomenten la Economía Circular. Es importante señalar que la Ley incluye en los capítulos décimo y décimo primero, el manejo adecuado y los instrumentos de control de esta (Monreal y Bolaños, 2019, en Córdova et al., 202, p.30)

Para hacer cumplir la Ley de General de Economía Circular, el Estado será el encargado de dirigir las políticas públicas en el uso eficiente de los recursos naturales para lograr un equilibrio con el medio ambiente, así como el empleo verde, tema que está sobre la mesa en la actualidad, debido a la importancia del mismo para el funcionamiento de dicha Ley, y otro tema ligado es el respeto a los derechos humanos (Ley General de Economía Circular, 2021, p. 7). Podemos notar que es una Ley innovadora en el sentido que permite la fusión de las propuestas que muchos gobiernos buscan establecer en la actualidad, es decir, la relación

entre el medio ambiente, el modelo productivo y una buena política pública.

Referente al empleo, el capítulo XI de la Ley está enfocado en los Grupos Informales de Personas Acopiadoras, en donde se menciona que los gobiernos deberán incluir en los programas municipales a aquellas personas que realicen alguna actividad relacionada con el reciclaje de residuos sólidos urbanos con la finalidad de orientarlos, así como mejorar las condiciones de trabajo con ello su calidad de vida (Ley General de Economía Circular, 2021, pp. 26, 27). Cabe mencionar que los Grupos Informales en México son de gran importancia, debido a que gran parte de la población se dedica al empleo informal. En 2019 la población ocupada informal fue de 31,3 millones de personas, es decir, el 48,8 %. Y durante la pandemia de Covid19 se reflejó la vulnerabilidad de este sector en materia de protección social y las condiciones de trabajo decente (INEGI, 2019 en Ibarra, et al., 2021, p.9). Lo anterior deja ver, la importancia hoy en día de aquellos que se dedican a la recolección y reciclaje debido a los notables índices de contaminación en las grandes ciudades de México. Ante ello, el gobierno mexicano se ha puesto en marcha en incluir a uno de los sectores claves para que la Ley funcione con coordinación en todas las propuestas.

Actualmente, México cuenta con el programa “cero residuos” que SEMARNAT puso en marcha enfocándose en el modelo de jerarquía de residuos, es decir, aprovechar los recursos por medio de un banco de materia-

les de reciclaje, manufactura, así como bancos de alimentos, plantas de compostaje y la generación de energía (Córdova et al., 2021). Sumado a ello, es notable la preocupación por parte de algunas empresas nacionales e internacionales como Grupo Bimbo, Heineken, Jumex, Tajín entre otras, por incorporar modelos de reciclaje en los procesos de fabricación. (Córdova et al., 202, p.31).

Asimismo, el “Acuerdo Nacional por una Nueva Economía del Plástico” busca establecer nuevos compromisos que impulsen la reducción de los residuos plásticos y fomentar la economía circular. Datos del Senado mencionan que México genera 117 mil toneladas diarias del mismo, del cual el 70% es destruido en el ecosistema. A su vez, en 2018, México se posicionó como el principal generador de basura en América Latina, produciendo 1.16 kg al día por habitante, esto quiere decir 117 mil toneladas de residuos a nivel nacional por día (Senado de la República, 2019). Cabe mencionar que el 70% de los residuos terminan en los ríos, mares, selvas y en los bosques, lo cual conlleva a la destrucción del ecosistema, por lo que urge la transición hacia una economía circular.

Es relevante mencionar que en México también se llevan a cabo foros sobre Economía Circular, organizados por la SEMARNAT en donde participan representantes de los diversos sectores, público y privado, de la academia, la sociedad civil y las organizaciones internacionales. El objetivo principal es sentar las bases que se establecerán en

México hacia la transición de una Economía Circular. En este sentido, resulta interesante cómo se están incluyendo diversos actores como la academia y la sociedad civil, los cuales juegan un papel importante en el área de investigación y propuestas para mejorar y complementar las políticas públicas.

Adicionalmente, el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) integra un eje de sustentabilidad (Instituto Nacional de la Economía Social, 2019) buscando introducir temas sobre vulnerabilidad ante el cambio climático, producción amigable con el medio ambiente, negocios verdes. Buscando el fortalecimiento de las empresas de economía social que cuenten con acciones que se enfoquen en el cuidado y conservación del medio ambiente sin olvidar el valor de la responsabilidad compartida. El 74% de la biodiversidad con la cuenta México se encuentra en los ejidos y comunidades de propiedad social, así mismo tienen el 65% de los bosques y selvas (Instituto Nacional de la Economía Social, 2019).

Por su parte, la OIT ha puesto en marcha el programa “empleo temporal para la generación de empleos verdes Ciudad de México” y maneja diversas áreas como: cuidado y recuperación de ecosistemas, limpieza de cauces de río, mejora de caminos rurales, programas sobre educación ambiental, etc., (Sánchez, 2019).

### **5.1. Educación Ambiental como herramienta de políticas públicas de la economía circular**

Para poder garantizar el cumplimiento de políticas de un nuevo paradigma de producción y empleo verde como así también de los lineamientos de los ODS, conocidos y difundidos por la ciudadanía, es fundamental que esté sea reproducido a través de diferentes estrategias de políticas públicas, por ejemplo, la educativa. En especial, en las nuevas generaciones, es esencial que adquieran herramientas para luchar contra el cambio climático y saber cuáles son sus consecuencias. Al respecto, tanto Argentina como México vienen avanzando en esta dirección.

Referente a la educación ambiental en México, se han desarrollado programas que permiten analizar la problemática medioambiental actual. Para ello es necesario que se incluyan a personas de todas las edades, puesto que la educación ambiental conlleva actitudes y valores para establecer un compromiso social (SEMARNAT, 2022). El Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo sustentable (CECADESU) brinda la capacitación sobre educación ambiental, cuyo objetivo es promover y desarrollar políticas, estrategias, proyectos de educación, formación, cultura, comunicación y redes de colaboración enfocadas en desarrollar habilidades, actitudes y valores en actores estratégicos (CECADESU, 2022). Recientemente el gobierno de México impulsó el convenio entre la SEMARNAT y la Secretaría de Educación Pública (SEP) para

fomentar la educación ambiental dirigida a los estudiantes de los niveles de educación básica, media superior y superior. A su vez se puso en marcha la estrategia nacional “Regresa con un árbol a clases” lo cual fomenta el interés en los alumnos sobre el cuidado de la naturaleza y se desarrolla un modelo que contribuya a la igualdad en derechos. Otro de los programas es “Escuela limpia” que se enfoca en fomentar un consumo limpio, informar sobre los efectos de los plásticos, botes, etc. También resulta considerable reconocer el trabajo de la sociedad civil, la academia y el público en general interesado en promover los temas medioambientales, porque generan nuevas propuestas y soluciones para tener un entorno sustentable en el presente y futuro.

Por último, la educación ambiental deberá introducir una perspectiva donde se tengan en cuenta a las comunidades científicas, a los pueblos originarios, los trabajadores de la economía informal que se enfocan en tareas vinculadas a la economía circular; a los movimientos socioambientales, la juventud y especialmente llegar a un acuerdo entre los partidos políticos para devenir en una economía verde.

Por su parte en materia de educación ambiental, Argentina ha avanzado con un abordaje integral y multidisciplinar en cuestiones medioambientales y en mayo del 2021 se aprobó por unanimidad de las dos cámaras del Poder Legislativo el proyecto que reconoce y reglamenta la Ley de Educación Ambiental. De esta manera, se basan en el artí-

culo 41 de la Constitución Nacional en el cual se establece que todos los habitantes argentinos tienen el derecho de gozar de un ambiente sano, equilibrado y que dé lugar al desarrollo humano y productivo satisfaciendo las necesidades del presente sin afectar a las del futuro. “El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley” (CN, art.41). Así vemos como la Carta Magna reformada en el año 1994 ya había marcado el camino para acciones reparadoras en las cuestiones ambientales. En el mismo artículo se marcaba que las autoridades gubernamentales deberían proveer herramientas para la protección de este derecho, la utilización racional de los RRNN preservando el patrimonio cultural, a la diversidad biológica como también “a la información y a la educación ambientales”.

De esta manera, la Ley de Educación Ambiental se caracteriza por ser una “propuesta integral que busca generar en la ciudadanía valores, comportamientos y actitudes que ayuden a mitigar los daños medioambientales, promocionando el desarrollo sostenible como pilar para mejorar la calidad de vida de la población” (Pereyra y Borjas, 2021). Es decir, promueve la participación de la sociedad en las cuestiones ambientales, enfocándose en la relación del ser humano con el ambiente. Por lo tanto, se requiere de una activa participación de la comunidad para adquirir conciencia sobre la problemática ambiental y los daños por los cuales viene atravesando la Tierra.

La Ley de Educación Ambiental en Argentina va en línea con los compromisos asumidos en la Agenda 2030 de la ONU y promueve también una perspectiva de desarrollo sustentable y verde. La educación bajo la perspectiva ambiental se aplicará en todos los niveles educativos, desde los primeros años hasta en los programas de las carreras de estudio superior; en los programas de capacitación docente; en los entornos digitales de educación asociados al Ministerio; y en las áreas encargadas de dirigir la política educativa en las distintas jurisdicciones. En los presupuestos anuales de gestión deberá destinarse fondos para garantizar su cumplimiento. Sin embargo, cabe destacar que se espera que recién en este año (2022) se comience a aplicar estos programas educativos, los cuales coinciden con la salida de la pandemia y el regreso de las clases presenciales en todos los niveles educativos.

¿Cuáles son los objetivos de esta ley? La misma permite comprender a la problemática ambiental desde una perspectiva histórica, construyendo visiones críticas sobre la tradicional relación de la sociedad moderna, la industrialización y el medio ambiente; facilitar el conocimiento de los conflictos ambientales, abordaje multicausal e interdisciplinar desde una visión multiescalar. Además, se propone formar una conciencia ambiental enfocada en el desarrollo de capacidades individuales y colectivas para aportar mecanismos de resolución adoptando prácticas de producción y consumos sustentables. El último punto comprende integrar y recuperar los saberes intercultu-

rales, promoviendo la difusión del conocimiento de los pueblos indígenas, el de los especialistas y la construcción de una solidaridad ambiental y reparadora con los más afectados por los daños ocasionados.

Por último, se propone formar a profesionales capacitados en la temática, elaborar materiales didácticos que serán difundidos en las instituciones educativas y celebrar todos los 5 de junio el Día Mundial del Ambiente.

Por otro lado, dentro de la Administración Pública también se avanzó con la formación en cuestiones ambientales. La Ley N° 27.592 o Ley Yolanda[3] se aprobó en noviembre del 2020 y “tiene como objetivo garantizar la formación integral en ambiente, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático, para las personas que se desempeñan en la función pública” (Ministerio de Medio Ambiente). El fundamento de formar a los funcionarios públicos es porque son ellos quienes planifican e implementan las políticas públicas. La clave de esta ley es que todos los funcionarios adquieran herramientas para tratar los problemas ambientales de manera transversal para el diseño, planificación e implementación de políticas públicas para contribuir en la construcción de un país ambientalmente más sostenible.

Las “Capacitaciones para la Acción Ambiental” son otras de las herramientas con las que se trabaja, están dirigidas para organizaciones privadas, públicas y de interés general para la población. El Ministerio de Medio Ambiente informa que el objetivo de

estas capacitaciones es promover el cuidado del medio ambiente y formar educadores ambientales para el trabajo en territorio. Entre los tópicos que se tratan podemos destacar los conceptos ambientales y de agroecología, RRNN y economía circular, comunicación y herramientas para participación ciudadana y sobre energías renovables y gestión de proyectos. Mientras que también hay áreas específicas, entre ellas, prevención de incendios interfase, introducción a Parques Nacionales, introducción a la acción climática y otros puntos relacionados. Por último, desde la cartera aclaran que “el objetivo de este programa es brindar, a través de clases y diferentes materiales pedagógicos, una instancia de formación en temas ambientales con el fin de fomentar, fortalecer y replicar prácticas y conocimientos ambientalmente sostenibles”.

Estas son las actividades más destacadas que se implementan en Argentina con el fin de avanzar hacia la educación ambiental y tener cada vez más recursos humanos disponibles para cumplir y ejercer funciones que ayuden a mejorar las condiciones de vida como las socioambientales.

## 6. Empleo verde y Desarrollo Sostenible en Argentina y México

En la introducción presentamos los lineamientos generales de las políticas ambientales de Argentina y México. En este apartado precisaremos en los avances alcanzados en ambos países, acuerdos firmados o alcanzados en el ámbito internacional, así como también los objetivos propuestos respecto al empleo verde.

En primer lugar, desde la gestión política se ha comenzado a promover diferentes tipos de acciones económicas y productivas para avanzar hacia un destino más sustentable y de mejor relación con el medio ambiente. En este sentido, según Batista, Godfrid y Stevenson (2019), Argentina ha tenido una fuerte receptividad por las tendencias ambientales debido tanto al financiamiento por agendas y acuerdos bajo marco de convenios internacionales como también por la lucha de actores locales y domésticos que vienen militando y advirtiendo sobre los efectos del cambio climático. Entre ellos, uno de los conceptos que ha ido tomando mayor preponderancia y que tuvo algún que otro impulso en la esfera política como privada es la noción de servicios ecosistémicos (SE) que se caracteriza por “las contribuciones de la naturaleza al bienestar humano y al desarrollo económico para demostrar que la conversación es económicamente racional” (Batista et al; 2019:314) y consiste en la búsqueda de cambios políticos y prác-

ticos a través de legislaciones o proyectos locales de investigación e innovación. A lo que se le puede sumar la importancia de contar con ministerios o secretarías de medio ambiente. En el marco de los SE un hito histórico y de gran importancia fue la aprobación de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, mejor conocida como Ley de Bosques. Esta se caracteriza por haber establecido un mecanismo de compensaciones por SE. Es decir, a través de un aliciente económico se promueve el valor de la restauración ambiental reduciendo la tala en los grandes reservorios nativos. De acuerdo con la Constitución Nacional, los RRNN son potestad de cada provincia [4] y deben dictar internamente las regulaciones sobre cuestiones ambientales como también educativa y de seguridad. Lo que pone a prueba que alcanzar acuerdos a nivel federal puede ser complicado ante la diferencia entre partidos políticos e intereses, más aún si se tiene en cuenta la forma agrietada de la política nacional en Argentina. Aclarado esto, cada órgano subnacional debe generar su propio ordenamiento territorial de bosques, siguiendo con la ley, definiéndose por categorías de conservación.

Uno de los grandes inconvenientes sobre la problemática medio ambiental es que es un tema que suele estar en la agenda política pero que no forma parte de la discusión cotidiana en la sociedad civil. Al respecto, vale aclarar que en los últimos años han crecido los espacios políticos, movimientos sociales u ONGs que enfocan su militancia en los

problemas ambientales. Asimismo, otro de los problemas de implementación de políticas públicas verdes es la dificultad para planificar políticas a largo plazo enfocadas en el desarrollo sostenible, el empleo verde y la economía circular.

En Argentina, las políticas públicas de empleo verde dependen, en gran medida, de la capacidad del Estado para formularlas y coordinarlas eficientemente. Para lo cual se requiere, además, voluntad política y compromiso empresarial nacional y transnacional. En cuanto al impacto ambiental, no solo deben resolverlo sino también anticiparse y mitigar los posibles efectos indeseados sobre el empleo. Según lo establecen investigadores de la CEPAL:

“requiere un alto grado de integración, coherencia y coordinación entre las instituciones y las iniciativas desarrolladas, atributos que, a menudo, no se encuentran presentes en el contexto argentino. En los últimos 25 años, los asuntos ambientales han cobrado mayor relevancia en la agenda política argentina, gracias a lo cual se han alcanzado avances importantes en su marco regulatorio. No obstante, la transición hacia una economía verde e inclusiva no forma parte aún de la política nacional de empleo, y el marco institucional, a su vez, sigue mostrando deficiencias en materia de coordinación” (CEPAL, 2019).

Por otro lado, el mundo del trabajo y de la producción está sufriendo grandes transformaciones las cuales se aceleraron con la

emergencia producida por la crisis de la pandemia del coronavirus. Las diferentes medidas de aislamiento implementadas globalmente para prevenir la extensión de sus contagios no hicieron más que confirmar la fragilidad de las relaciones laborales y las grandes diferencias sociales que existe a nivel global, pero especialmente en América Latina. Esto permitió avanzar hacia el trabajo remoto, home office y la virtualidad se convirtió en un motor de cambio que vino para quedarse. A esto, se le sumó un giro conceptual y centrada en agenda de nuevas formas de producción.

De esta manera es que la propuesta de avanzar hacia el empleo verde y al desarrollo sostenible se fortaleció más que nunca, a pesar de promociones previas en organismos multilaterales. Este nuevo impulso que adquirieron los paradigmas verdes de producción sucedió gracias la participación de sectores de la sociedad civil y de los actores políticos que apoyan esta lucha.

Según la OIT y el BID la transición hacia una economía verde ofrece la promesa de crear 15 millones de nuevos puestos de trabajo netos en América Latina y el Caribe” (2020:4). De esta manera se demuestra la importancia que toma este esquema aportando una mirada de inclusión social que va desde lo laboral pero también ofrece posibilidades de mejorar las condiciones económicas generando divisas para afrontar los problemas financieros de los países en desarrollo. Por ejemplo, Argentina antes de lograr el principio de acuerdo con el Fondo

Monetario Internacional (FMI) para pagar el crédito más grande que dio el organismo financiero a un país de USD 50.000 millones y que en un principio el presidente Alberto Fernández propuso intercambiar “acciones climáticas” por rebaja de intereses.

En este sentido, la OIT y el BID plantean que avanzar hacia una economía verde y descarbonizada es posible para todo el continente americano, en especial para los países que están en desarrollo, pero para que estos objetivos puedan cumplirse hay que avanzar con acciones inmediatas orientada hacia cinco pilares fundamentales: 1) eliminar el suministro de electricidad a partir de combustibles fósiles y reemplazarlo por fuentes libres de carbono como energía eólica y solar; 2) para los vehículos reemplazar el combustible fósil por electricidad, o los famosos “vehículos eléctricos”; 3) promover mayor uso del transporte público como también el uso de bicicletas; 4) ponerle un límite a la deforestación y generar conciencia sobre la plantación de árboles, y 5) reducir los residuos generados en todos los sectores, reciclar los materiales y reemplazarlo por materia prima sostenible, como la madera y el bambú. Es decir, avanzar hacia lo que se denomina “economía circular” y cambiando los paradigmas de producción, comercialización y consumo.

Según Javier Warman, secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) de la OIT, esta nueva forma de producción y demanda laboral se caracteriza por ser “empleos decentes que contribuyen a

preservar y restaurar el medio ambiente” y que incorpora un conjunto de elementos claves para su estabilidad y sustentabilidad: el aumento de la eficiencia del consumo de energías y materias primas; limitar las emisiones de gases de efecto invernadero; minimizando los residuos y la contaminación; protegiendo y restaurando los ecosistemas; contribuyendo a la adaptación del cambio climático y creando nuevas oportunidades económicas, laborales y socioambientales

Volviendo al tema que nos compete, el fuerte estrés que está viviendo el ecosistema y los problemas derivados, como terremotos, descongelamiento de glaciares, sequías, inundaciones y enfermedades vinculadas a la relación del ser humano con la naturaleza; plantea la necesidad de “modificar los patrones de producción, distribución y consumo del actual modelo de desarrollo global” (Mesa y Rullo, 2021:3) o, en otras palabras, avanzar hacia una economía descarbonizada, equilibrada y sustentable. El objetivo es llegar a cero emisiones netas de carbono para el 2050.

De acuerdo con las estimaciones de la OIT, los empleos ambientales tienen en general una baja presencia en los sectores económicos de México. Con respecto a la información disponible, en México existen alrededor de 85 000 empleos ambientales, que significan sólo 4.5% de la población ocupada. (Medina, 2014)

Sin embargo, cada vez se hacen notar los esfuerzos por transitar hacia la generación

de empleos verdes en el país, por ejemplo, en 2019 en la Ciudad de México la OIT, junto con la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo y la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA), acordaron impulsar la creación de empleo verde mediante un memorándum de entendimiento que permitirá desarrollar las acciones necesarias para la creación de empleos verdes y permitirá la transición a una economía sostenible y resiliente, según Aragón Martínez, titular de la Secretaría.

Adicionalmente, mediante un diálogo tripartito con las cámaras empresariales y organizaciones de trabajadores más representativas, se construye el Programa de Trabajo Decente (PTD) para la Ciudad de México, cuyo eje 3 del PTD, corresponde a los empleos verdes.

En cuestión de Desarrollo Sostenible, México en su Plan de Desarrollo ha fijado líneas de trabajo para incrementar la inversión para un crecimiento sostenible que contribuya de manera significativa al índice de desarrollo humano (IDH), por ejemplo, en el sector agropecuario se ha trabajado constantemente en la implementación de programas para disminuir la deforestación y fortalecer el desarrollo sustentable del campo bajo criterios de protección a los recursos naturales y la biodiversidad. Sin embargo, la pandemia del Covid-19 reveló las deficiencias y carencias preexistentes dejando en claro que los retos para transitar hacia un Desarrollo Sostenible en la actualidad son cada vez más grandes.

## 7. Conclusiones

La transición hacia un desarrollo sustentable, en materia de economía circular y empleo verde es un proceso en el que América Latina debe integrarse; específicamente en este artículo se hizo referencia a los distintos programas y proyectos que México y Argentina han implementado para llevar a cabo esa transición. El desafío para lograr dichos objetivos requiere del trabajo en conjunto de políticas ambientales y económicas a nivel nacional e internacional. Por esto se contempla el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sustentable, el impulso de las Políticas Públicas, así como la Educación Ambiental como pilares para lograr un avance notorio en tal sentido, más aún ante las consecuencias de la pandemia por Covid-19.

Dentro de estos, se destaca el trabajo que Argentina ha llevado a cabo en la implementación del Empleo Verde como estrategia para abordar el Trabajo Decente, pues con esta implementación se espera reducir el impacto ambiental de las empresas y los sectores económicos. Además, de los programas que sobresalen para el desarrollo sustentable en el país, se encuentra la conformación de la mesa de litio a nivel nacional, que tiene como objetivo trabajar en la industria de este mineral para avanzar en la energía renovable a escala nacional y mundial. En el mismo sentido, la normatividad y el proceso legal forman parte fundamental para el avance con un abordaje integral y

multidisciplinar en cuestiones medioambientales, por lo que con “Plan Federal de Erradicación de Basurales a Cielo Abierto” y la “Ley de Bosques” se permitió el desarrollo de normativas ambientales, campañas de educación y concientización, y la promoción del valor de la restauración ambiental reduciendo la tala en los grandes reservorios nativos, respectivamente.

Por su parte, México ha estado comprometido en promover políticas orientadas al desarrollo sustentable como la creación de puestos de trabajo decentes y el crecimiento de microempresas, pequeñas y medianas empresas, teniendo en cuenta en todo momento los objetivos para el cumplimiento de la Agenda 2030. Dentro de sus principales leyes, que ayudan cada vez más a regular la materia ambiental, se encuentra la Ley General de Economía Circular, que promueve la cultura hacia el consumo ambiental y estimula el desarrollo económico por medio de actividades vinculadas a la economía circular. Asimismo, cuenta con programas promovidos por el CECADESU, la SEMARNAT y la SEP que giran en torno a la constante participación ciudadana y educativa para llevar a cabo capacitaciones y modelos y así fomentar el interés y el consumo limpio de la comunidad escolar y la sociedad en general, como el programa “cero residuos” y el “Acuerdo Nacional por una Nueva Economía del Plástico” que buscan establecer nuevos compromisos que impulsen la reducción de los residuos plásticos y fomentar la economía circular.

El panorama actual debido a la pandemia en América Latina y específicamente en México y Argentina ha dejado expuestas las fragilidades estructurales y las desigualdades que existen en cada uno de los gobiernos. Nuestra región se ha visto seriamente impactada en diferentes sectores, sin embargo, este panorama nos enfrenta con una nueva década de acción que reinterpreta la Agenda 2030 como una oportunidad para ampliar los espacios de deliberación colectiva que nos ayudan a construir una economía circular fortalecida y un desarrollo en empleo verde cada vez más grande. Ahora más que nunca los gobiernos y la sociedad en general deben de encaminarse con mayor determinación hacia el cumplimiento de las propuestas establecidas y al desarrollo de legislaciones subnacionales en materia de cambio climático, para habilitar y potenciar la acción climática de estos gobiernos que, ante el panorama actual, lejos de ser una alternativa, es una necesidad urgente.

A pesar de que aún queda mucho camino por recorrer y muchas lagunas que llenar principalmente en materia legislativa, cada uno de los gobiernos ha trabajado por una recuperación sostenible que impulsa el cuidado del medio ambiente y la participación ciudadana que han ayudado a conformar nuevos espacios de negociación.



**Arianna Villegas Moreno**

---

Estudiante de Relaciones Internacionales en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

E-mail: [arianna.villegasmoreno@gmail.com](mailto:arianna.villegasmoreno@gmail.com)



**Deyanira García Talavera**

---

Magíster en Relaciones Internacionales y Diplomacia. Escuela Diplomática de Madrid.

E-mail: [deyaniraagarcia@gmail.com](mailto:deyaniraagarcia@gmail.com)



**Marcos Javier Pereyra**

---

Se encuentra finalizando la Licenciatura en Ciencia Política en la Universidad Nacional del Litoral- Facultad de Humanidades y Ciencias.

E-mail: *pereyram792@gmail.com*



**Melisa Elena Elsinger**

---

Estudiante de Relaciones Internacionales en la Universidad Empresarial Siglo 21.

E-mail: *meli.elena87@gmail.com*

## Referencias bibliográficas

---

- Andrés López, Martín Obaya; Paulo Pascuini; Adrián Ramos (2019). “Litio en la Argentina. Oportunidades y desafíos para el desarrollo de la cadena de valor”. *Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología*.
- Banco Interamericano de Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo (2020). El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe. 2020.
- Batista, Juliana Peixoto; Godfrid, Julieta y Stevenson Hayley (2019). La difusión del concepto de servicios ecosistémicos en la Argentina. Alcances y resistencias. *Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*, Vol 13, N° 2, noviembre 2019.
- Córdoba P., Salgado B., Bravo, D. (2021). Economía circular y su situación en México. Vol.1. Núm. 1. *Revistas Unison*. Consultado el 26 de enero de 2022.
- Cámara de Senadores. (2021). Proyecto de decreto de la Ley General de Economía Circular. Gobierno de México. Consultado el 26 de enero. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/senclave/65/CS-LXV-I-1P-038/01\\_minuta\\_038\\_17nov21.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/senclave/65/CS-LXV-I-1P-038/01_minuta_038_17nov21.pdf)
- Gómez, T. (2021, enero 20). Los Desafíos ambientales de México en el 2021. Recuperado de: *Periodismo Ambiental Independiente en Latinoamérica*: <https://es.mongabay.com/2021/01/desafios-ambientales-mexico-2021-acuerdo-de-escazu-nuevas-leyes-bosques-clima/>
- Dyer, H. (2017). *International Relations Theory. Green Theory*. E-International Relations Publishing. ISBN 978-1-910814-20-8 (e-book). [www.E-IR.info](http://www.E-IR.info)
- Figueroa, Lucas (2020). Luchemos por el bosque. Coaliciones Estado-Sociedad en torno al proceso de formulación de la Ley de Bosques en Argentina (2002-2009).
- FOMCEC, Desarrollo de la Cultura Ecológica, A.C. (2022). Consultado el 11 de febrero de 2022. Recuperado de: <https://www.udem.edu.mx/es/vive/fomcec>
- Instituto Nacional de la Economía Social. (16 de agosto de 2019). Empleos verdes desde la economía social. Consultado el 28 de agosto de 2021. Recuperado de: <https://www.gob.mx/inaes/es/articulos/empleos-verdes-desde-la-economia-social?idiom=es>
- Itzcovich, Julieta Maia; Tenebaum, Gastón; Mazzocco, Máximo y Cabovianco, Stephanie (2020). *Ecologismos a las calles: las nuevas generaciones demostramos que activar*

funciona. *Fundación Ambiente y Recursos Naturales*, Capítulo 1, Del dicho al hecho ya no queda trecho, Informe Ambiental, 2020. <https://farn.org.ar/iafonline2020/articulos/1-4-ecologismo-a-las-calles-las-nuevas-generaciones-demostramos-que-activar-funciona/>

Lara, J. (2021). Los retos de la educación ambiental en México. Consultado el 11 de febrero de 2022. Recuperado de: <https://www.gob.mx/semarnat/educacionambiental/es/articulos/los-retos-de-la-educacion-ambiental-en-mexico?idiom=es>

Medina, S. (2014). Los empleos verdes en México. *Comercio Exterior*, 3, 4

Mesa, Pablo y Rullo, Yanina (2020). Empleo Verde. Contribución en el diseño de políticas laborales, justas y sostenibles en Argentina hacia una economía baja en emisiones. Centro de Estudios Metropolitanos (CEM), N° 38/abril, 2020.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020). “Economía circular: todo junto es basura pero separado son recursos”. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/economia-circular>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020). Ley de Educación Ambiental. Hacia un nuevo contrato social de ciudadanía responsable. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/educacion-ambiental/ley-de-educacion-ambiental>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020). Ley Yolanda. Formación integral en ambiente para las personas que se desempeñan en la función pública. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/ley-yolanda>

Sánchez, A. (2019). Empleos verdes, transición justa y cambio climático: la experiencia de la OIT. Consultado el 28 de septiembre de 2021. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/presentation/wcms\\_731307.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/presentation/wcms_731307.pdf)

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2021). Organiza Semarnat foro sobre economía circular para identificar retos y oportunidades. Comunicado de Prensa Núm 63/21. Consultado el 29 de septiembre de 2021. Recuperado de: <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/organiza-semarnat-foro-sobre-economia-circular-para-identificar-retos-y-oportunidades-en-mexico>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2022). CECADESU Educación ambiental. Consultado el 11 de febrero de 2022. Recuperado de:

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/598415/9-Cecadesu-MediaKit.pdf>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2021). Gobierno de México impulsa educación ambiental para la sustentabilidad en todos los niveles de enseñanza. Consultado el 11 de febrero de 2022. Recuperado de: <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/gobierno-de-mexico-impulsa-educacion-ambiental-para-la-sustentabilidad-en-todos-los-niveles-de-ensenanza?idiom=es>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2022). La educación ambiental. Consultado el 11 de febrero de 2022. Recuperado de: [http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi\\_apps/WFServlet?IBIF\\_ex=D1\\_R\\_EAMBIENTO1\\_01&IBIC\\_user=dgeia\\_mce&IBIC\\_pass=dgeia\\_mce](http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D1_R_EAMBIENTO1_01&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce)

SEDATU. (2022, enero 29). Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Recuperado de: Sedatu presenta proyecto del Parque Nacional del Jaguar en Tulum: <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/sedatu-presenta-proyecto-del-parque-nacional-del-jaguar-en-tulum?idiom=fr>

SEGOB. (2020). Programa Sectorial Derivado Del Plan Nacional De Desarrollo 2019-2024. Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Senado de la República. (2019). Industria y Senado firman Acuerdo Nacional por una Nueva Economía del Plástico. Consultado el 29 de septiembre de 2021. Recuperado de: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47095-industria-y-senado-firman-acuerdo-nacional-por-una-nueva-economia-del-plastico.html>

Theys, S. (2017). International Relations Theory. Constructivism. E-International Relations Publishing. ISBN 978-1-910814-20-8 (e-book). [www.E-IR.info](http://www.E-IR.info)

Organización Internacional del Trabajo. “El programa de empleos verdes de la OIT”.

Oñativia, O. (2014). Las Relaciones Internacionales como ciencia. Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos. ISSN 1853-1873. Consultado el 29 de enero de 2022. Recuperado de: <https://gruposhumanidades14.files.wordpress.com/2014/07/oscar-oc3b1ativia-las-relaciones-internacionales-como-ciencia.pdf>

Ernst, C., (2019) Empleos verdes en la Argentina: oportunidades para avanzar en la agenda ambiental y social, Revista Cepal. <https://repositorio.cepal.org>  
[https://repositorio.cepal.org/RVE129\\_Ernst](https://repositorio.cepal.org/RVE129_Ernst)

PAGE Argentina, alianza para la acción hacia una economía verde, Resumen Ejecutivo (2021)- Nuevo panorama de la economía verde en Argentina: inventario de políticas y diagnóstico laboral para una transición justa <https://www.un-page.org › files › public › prod2-...>

Red de Municipios Frente al Cambio Climático <https://www.ramcc.net/noticia.php?id=1438>

Ministerio de Desarrollo Productivo, Argentina (2021)  
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-y-las-provincias-conformaron-la-mesa-nacional-del-litio>

[1] La mirada común de un Paradigma de Desarrollo Sustentable. CEERI <https://www.ceeriglobal.org/la-mirada-comun-de-un-nuevo-paradigma-de-desarrollo-sustentable/>

[3] Yolanda Ortiz fue la primera secretaria que se desempeñó en un cargo de rango ministerial en la historia argentina. Fue en la Secretaría Recursos Naturales y Ambiente Humano y este fue el primer organismo jerárquico que se creó también en América Latina en el año 1973.

[4] Artículo 124 de la Constitución Nacional de Argentina dice en su segundo párrafo: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

[5] Por qué la Ley de Economía Circular es una oportunidad para proteger al planeta. Nicolás Gallardo en Infobae, 2021.  
<https://www.infobae.com/america/medio-ambiente/2021/11/30/por-que-la-ley-de-economia-circular-es-una-oportunidad-para-proteger-al-planeta/#:~:text=La%20Ley%20de%20Econom%C3%ADa%20Circular%20promueve%20la%20inclusi%C3%B3n%20de%20los,agenda%20de%20Carbono%20Neutral%202050>

---

[1] Disponible en:  
<https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/48202-cop26-empresa-australiana-anuncio-al-presidente-que-invertira-8-400-millones-de-dolares-y-creara-mas-de-15-000-empleos-directos-en-argentina-para-producir-hidrogeno-verde>

[2] Resolución 352/202. Disponible en:  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246817/20210713>

# Multimedia



## Entrevista

---

# LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EL ROL DE LOS BANCOS MULTILATERALES EN LA PANDEMIA



**Maximiliano Alonso**

**Director Titular por Argentina y Colombia en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)<sup>1</sup>**

---

Maximiliano Alonso. Es director y representante por Argentina en el Banco Centroamericano de Integración Económica. Preside el Comité de Directores de Estrategia, Programación y Evaluación (CEPE); y el Comité de Acceso a la Información.

Es Graduado y Magíster en Dirección y Gestión por el Centro de Estudios Financieros de España. Además cuenta con un Master en Management Publique en la Université Libre de Bruxelles y es Doctor en Economía.

Se desempeñó como referente en ciencia, tecnología e innovación en la Unión Europea y es uno de los coordinadores de la red de investigadores Argentinos para Bélgica y Luxemburgo. Fue nombrado como asesor principal en el Consejo Nacional de la Juventud de España para temas de empleo y actualmente es parte del directorio del Observatorio de Responsabilidad Social de América Latina y en Caribe de la Unesco.

---

<sup>1</sup> Operaciones vigentes: <https://www.bcie.org/paises-socios/extrarregionales/republica-argentina> 180

*“El Covid es un disparador para el cambio pero las oportunidades siempre estuvieron y estarán para generar los cambios”*

---

*“Los bancos multilaterales de financiamiento no pueden competir porque los fondos son finitos y las necesidades infinitas”*

---

*“La cooperación internacional continúa siendo una herramienta política como lo fue desde sus inicios, sin embargo, el nuevo contexto influenciado por las nuevas tecnologías facilita una participación más amplia”.*

### **Guía de preguntas:**

1. La pandemia de Covid-19 está acelerando transformaciones que ya estaban en curso en la política mundial en las últimas décadas, como la declinación de la hegemonía de Estados Unidos y el ascenso de China como potencia global. Pero, al mismo tiempo, está teniendo efectos sobre las organizaciones multilaterales mundiales y regionales, en un contexto de un cierto deterioro y parálisis de la arquitectura multilateral mundial. ¿Considera que definitivamente el orden internacional o global ha mutado? ¿En qué aspectos?
2. La Cooperación internacional al Desarrollo (CID) deviene como un objeto de estudio de gran valor para las ciencias sociales. Por su complejidad, su transversalidad temática, su multiplicidad de instrumentos y su dinámica incierta. ¿Cómo evalúa hoy en día la dinámica de la cooperación, en términos de los nuevos actores que toman protagonismo (ONG, filantropía, gobiernos locales, etc), y qué avizora para el futuro, si habláramos de un mundo post pandemia?
3. ¿Cuáles fueron los principales cambios o adecuaciones ya sea a nivel institucional, de programas o proyectos sucedieron en el BCIE debido a la pandemia? ¿Cree que éstos perduren en el tiempo? En general, cómo evalúa el papel de los bancos multilaterales de desarrollo en el contexto de pandemia.
4. Muhammad Yunus, nobel de la Paz expresó que "La covid es nuestra gran oportunidad para crear un mundo más justo". ¿Estamos ante una oportunidad para lograr equilibrar ciertos aspectos de nuestra sociedad?



Link de acceso a la Entrevista:

<https://youtu.be/xUKesugWrrY>

## Podcast

### PUNTO GLOBAL<sup>1</sup>

# RUSIA VS. UCRANIA ¿AL BORDE DE UN CONFLICTO GLOBAL?



**Ignacio E. Hutin<sup>2</sup>**

Periodista



En este episodio nos acompaña Ignacio Hutin, Periodista y fotógrafo, especializado en temas de Europa Oriental, Balcanes y ex repúblicas soviéticas. Autor de “Deconstrucción: Crónicas y Reflexiones desde la Europa Oriental Poscomunista” (2018), “Ucrania/Donbass: una renovada Guerra Fría” (2021) y “Ucrania: Crónica desde el Frente” (2021). Junto a él, abordaremos momentos clave del conflicto entre Rusia y Ucrania para indagar su origen y descubrir su coyuntura actual.

<sup>1</sup> **Punto Global**, es el podcast del Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales. En él podrán encontrar entrevistas, análisis y reflexiones sobre la realidad internacional. También cápsulas sobre conceptos, sistemas y fenómenos para entender cómo funcionan las Relaciones Internacionales.

<sup>2</sup> **Ignacio Hutin** es magíster en Relaciones Internacionales (USAL, 2021), licenciado en Periodismo (USAL, 2014) y especializado en Liderazgo en Emergencias Humanitarias (UNDEF, 2019). Es especialista en Europa Oriental, Eurasia postsoviética y Balcanes. Becado por el Estado finlandés para la realización de estudios relativos al Ártico en la Universidad de Laponia (2012). Trabajó en zonas de guerra y ha colaborado con medios gráficos, radiales y televisivos de Argentina, Chile, Uruguay, España, Serbia, Venezuela, Rusia, Estados Unidos y Bulgaria, entre ellos, Infobae, Página/12, Clarín, Perfil, Tiempo Argentino, Sputnik, CNN, Muy Interesante y Muy Historia. Es autor de los libros Saturno (2009), Deconstrucción: Crónicas y reflexiones desde la Europa Oriental poscomunista (2018), Una Renovada Guerra Fría (2021) y Ucrania. Crónica desde el frente (2021).

Conducen: Ángel Hernández, Ana Esquivel y Federico Benzaquen.



Link:

<https://open.spotify.com/episode/4hX4gPnZdFVZwh98ei9wWQ?si=1c7ff6f80e8c4c54>



## NOTA METODOLÓGICA

---

La edición número 1 de la revista CEERI Global fue dedicada a la comprensión de los efectos de la crisis sanitaria de la Covid-19 en el sistema internacional. Reflexionar con sustento y prudencia sobre las secuelas de la pandemia en la arena internacional es un desafío para las distintas áreas de estudio de las Ciencias Sociales. Por esto, consideramos que la búsqueda de respuestas a partir de análisis prospectivos constituyen una de las principales fuentes de entendimiento del orden global atravesado por la pandemia. Con el tema: “Redefiniciones del sistema internacional en tiempos de pandemia. Análisis de asuntos estratégicos globales a dos años del primer caso de Covid-19” fue lanzada la convocatoria el 01 de noviembre de 2021 permaneciendo abierta hasta el 10 de diciembre del 2021.

Las 14 propuestas de trabajo recibidas para la presente edición pasaron por riguroso y criterioso análisis, en un proceso que culminó con la selección de los 4 artículos que aquí publicamos.

Para llegar a este resultado, el proceso de evaluación se presentó en diferentes instancias:

1. En la primera, el Comité Editorial de la revista se reunió para analizar y clasificar las propuestas recibidas, mientras que el Equipo Editorial participó de este proceso analizando y seleccionando las mejores propuestas. De esta labor colectiva resultaron ocho propuestas clasificadas para la segunda etapa de revisión.
2. En la segunda instancia de evaluación, los autores de las propuestas seleccionadas debieron enviar sus artículos completos, en conformidad con las normas editoriales de la revista. Para su análisis se recurrió a evaluadoras y evaluadores<sup>1</sup> - pares ciegos, quienes fueron recomendados/as por las editoras<sup>2</sup> de acuerdo a su conocimiento y expertise en las diferentes áreas de estudio de la disciplina.
3. La última etapa de evaluación se refiere al recibimiento de los trabajos completos que

---

<sup>1</sup> Dra. Mariana Aparicio Ramírez, Mtro. Marco Lopátegui, Dra. Stella Maris Juste, Mtro. Francisco Alejandro Pedraza Cortés, Dr. Enrique Paredes Frías, Dra. Martha Judith Sánchez.

<sup>2</sup> Embajadora María Angélica Arce Mora y Mtra. Silvia Nuñez García.

incorporaron la retroalimentación de la etapa anterior. Así, por medio de la presente nota, presentamos la complejidad y la rigurosidad acudidas para seleccionar a los artículos publicados en la presente edición.

Las evaluaciones tuvieron en consideración:

- a. Criterios editoriales de la revista CEERI Global;
- b. Pertinencia y actualidad del tema;
- c. Originalidad;
- d. Contribución para la disciplina;
- e. Claridad en la redacción;
- f. Organización del contenido;
- g. Referencias bibliográficas (suficientes, actuales, calificadas);
- h. Precisión conceptual y rigor argumentativo;
- i. Consistencia y coherencia interna de la obra;
- j. Comentarios y/o sugerencias del contenido.

Con base a ello, y a sus consideraciones, se completó un dictamen con las retroalimentaciones para cada artículo, exponiendo criterios y sugerencias a los autores y autoras.

Agradecemos a los Evaluadores y las Evaluadoras por su evaluación, dictámen y lectura de los documentos, a las y los jóvenes voluntarios de CEERI Global<sup>3</sup> que sin su ayuda este número no hubiera llegado a ser tan rico, así como a las traductoras de este número<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Celeste Guadalupe Herrera, Karen Maricela Tarazona Cruz, Luz Belén Landriel, Orianna Ramírez Ruiz, Giovanna Carapelli Braguetti Marcelino da Silva, Antonelia Horni, Gabriela Alejandra Trujillo López, Alberto Moreno Carmona, Amanda Medeiros, Estefanía de Jesús Sánchez Larios, Fabrizio Zicchini, Josefina Latorre, Alejandra Bartosik, Jusain Julio Medina Gutiérrez, , Maria Cristina Drube, Santiago Maldonado Aquino, Nicolás Altamore La Mantia, Laila Romero, Xiomara Imhoff, María Julieta Graffigna Castro, Jose Alejandro Martínez Cock, Melisa Elena Elsinger, Pablo Augusto Olmedo Pizarro, Nadia Jazmín Martínez García, Agustina Abril Altamirano, Guillermo Alfonso González Arévalo.

<sup>4</sup> María Camila Rodríguez Molano, Giovana Maria Gaitan Roson, María Inés Carriazo Quintero.



**Revista  
CEERI Global**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
DE RELACIONES INTERNACIONALES

## CONVOCATORIA

---

Número 2:

### **Paz y Seguridad Internacionales en el Siglo XXI**

Tras el fin de la Guerra Fría, se predijo el nacimiento de un mundo más seguro y pacífico a partir de la hegemonía estadounidense, la expansión del capitalismo y el predominio de los valores de Occidente. No obstante, en el mundo de la denominada Pos-guerra Fría aparecieron nuevas amenazas a la seguridad internacional, que se han caracterizado por el surgimiento de reivindicaciones identitarias (en especial religiosas y lingüísticas), su funcionamiento en redes y su naturaleza no-Estatal. A la vez que las amenazas tradicionales a la seguridad como la proliferación nuclear, las disputas territoriales o la carrera armamentista, se mantienen vigentes.

Además, el contexto contemporáneo de la seguridad, marcado por los avances en la computación y las nuevas tecnologías, da lugar a fenómenos como la ciberseguridad, el desarrollo de la robótica y la inteligencia artificial, los misiles balísticos, entre otros. A ello se añaden nuevas percepciones sobre la seguridad humana como por ejemplo las amenazas asociadas a las consecuencias del cambio climático y las problemáticas de género.

De este modo, la seguridad en el siglo XXI manifiesta importantes dinámicas en las que se sobreponen fenómenos globales y locales, nacionales e internacionales, cambios y continuidades. Por lo anterior, se invita a presentar trabajos relacionados con:

- Nuevas amenazas a la seguridad internacional;
- Disputas geopolíticas;
- Redes transnacionales de terrorismo y criminalidad;
- Fundamentalismo religioso y el terrorismo global;

- El desarrollo de nuevas tecnologías de la guerra;
- La reactivación de conflictos interestatales;
- Los fenómenos migratorios y el terrorismo internacional;
- El desarrollo y proliferación de armamento nuclear;
- El cambio climático y el surgimiento de conflictos armados;
- Seguridad desde una perspectiva feminista.

Envío de propuestas a: [academico@ceeriglobal.org](mailto:academico@ceeriglobal.org)

### **Fechas importantes**

Presentación de propuestas: del 10/4/2022 al 01/6/2022.

Comunicación de las propuestas aceptadas: desde el 01/06/2022 al 06/06/2022.

Envío de trabajos completos: hasta el 01/07/2022

Publicación: 30 de Septiembre

AÑO 1. NÚMERO 1.

ISSN 2796-860X

# Revista CEERI Global



Nº1

## Redefiniciones del sistema internacional en tiempos de pandemia.

Análisis de asuntos estratégicos globales  
a dos años del primer caso de Covid-19.



Revista CEERI Global

Año 1. Número 1, Marzo 2022

ISSN: 2796-860X

## Redefiniciones del sistema internacional en tiempos de pandemia.

Análisis de asuntos estratégicos globales a dos años del primer caso de Covid-19.

[www.ceeriglobal.org](http://www.ceeriglobal.org)

