

Revista CEERI Global



Nº2

**Paz y Seguridad
Internacionales
en el Siglo XXI**



N° 2 - mayo 2022 - diciembre 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).

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

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

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

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



Año 1. Número 2. ISSN 2796-860X
Buenos Aires, Argentina

CEERI Global agradece los apoyos institucionales:



Invitados

Editores

Pol Bargués (CIDOB)
Juan Battaleme (UBA-UCEMA)
Isabel Rocha de Siqueira (IRI/PUC-Rio)

Evaluadores

Paulo Botta (UCA-USAL-ESGC)
Felipe Octavio Cartes Salgado (ANEPE)
Marta Fernández (IRI/PUC-Rio-ABRI)
Luiza Elena Januário (UNIP)
Yasmín Martínez Carreón (CLACSO-UNAM)
Alice Martini (UCM)
Mariano Luna (USAL)
Oriol José Ochoa (UPC-CEI)
Guillermo Ospina Morales (Sussex)
Silvia Perazzo (ANU-AR-UNLAM)
Adolfo Rossi (UBA-UNLa-UNDEF)
Carolina Sampó (UMD-CONICET)
Sebastián Vigliero (UBA-UCEMA)

Entrevista

Mariana Altieri (UBA-UNDEF)

Podcast

Timofei Gopkalo (Rusia)
Siahar (Bielorrusia)

Equipo

Director

Mariano Luna

Coordinadora General

Hebe Lis Navarro

Comité Editorial

Guillermo Ospina Morales
Adela Beatriz Santos Domínguez
Sebastián Schulz

Equipo Editorial

Antonelia Horni 
Jusain Julio Medina Gutiérrez 
Joel Mendoza Gómez 
Luz Belén Landriel 
Nahuel Ojeda Guerra 
Alvaro Oliva 
Orianna Ramírez Ruiz 
Karen Maricela Tarazona Cruz 
Gabriela Alejandra Trujillo López 
Fabrizio Zicchini 

Equipo de Comunicación

Daiana Johanna Andreassi 
Maria Cristina Drube 
Samantha Echeverría Erazo 
Melisa Elena Elsinger 
María Julieta Graffigna Castro 
Xiomara Imhoff 
Santiago Maldonado Aquino 

Equipo

Jose Alejandro Martínez Cock 

Nadia Jazmín Martínez García 

Marina Soares 

Equipo Técnico y Creativo

Agustina Abril Altamirano 

Guillermo Alfonso González Arévalo 

Marcelo Federico Villalba 

Equipo de Traducción

Giovanna Carapelli Braguetti Marcelino da Silva 

María Inés Carriazo Quintero 

Giovana María Gaitan Roson 

María Camila Rodríguez Molano 

Colaboradores

María Josefina Frixione

Nicolás Álvarez

Belén Oliva

María Victoria Ubierna

Dossier “Agenda Sur”

Natasha Gazvoda

Hugo Varsky

Diseño Gráfico

Federico Lujilde

Arte

María Cecilia Gordillo

Tabla de contenidos

Mensaje del Fundador

Mariano Mussa 16

Mensaje del Director

Mariano Luna 18

Mensaje de la Cátedra Sur-Sur (UBA-ONU)

Hugo Varsky..... 19

Introducción

Equipo Editorial 21

Nota Comité Editorial

Guillermo Ospina Morales 23

Nota del Editor

Pol Bargués 29

Nota del Editor

Juan Battaleme 33

Investigaciones por concurso ordinario 40

Nuevos retos al desarme y control de armamentos: el uso de misiles hipersónicos en la guerra en Ucrania.

Mateo de Jesús Audelin Mayo Gómez 41

Guerra híbrida: las nuevas tecnologías como instrumento de guerra.

Claudia Antonella Capdevilla 59

La digitalización de la sociedad y el meme como munición en la guerra de información: Escalada del conflicto ruso-ucraniano 2021-2022.

Angel Cangá Corozo 76

El gran campo azul y el diseño de una estrategia marítima para su dominación.	
<i>Gonzalo Gabriel Dinamarca</i>	102
“Nueva” Guerra Fría: Oriente y Occidente, otra vez. La diplomacia sanitaria como herramienta hegemónica.	
<i>Hans F. Reske Ulloa</i>	123
Guerra sin riesgo y justificación del uso de la fuerza: asesinatos objetivos y límites éticos del uso de drones.	
<i>Victor Oliveira da Costa</i>	150
La (des)integración regional y la (in)seguridad internacional.	
<i>Lucas Gaston Lamazares</i>	176
Reseñas	200
Crisis mundial y geopolítica. Pensar y construir el multipolarismo y el pluriversalismo para un nuevo orden mundial.	
<i>Agustina Hartwig</i>	201
Investigaciones Internas	207
Fake News en el conflicto de Rusia y Ucrania.	
<i>Eduardo Alejandro Muñoz Francisco</i>	208
Dossier Agenda Sur	226
Cooperación Sur-Sur y Triangular para la Agenda 2030: Paz y alianzas para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.	
<i>Roxana Goldstein</i>	227
La nueva Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria - Cascos Blancos: Desafíos y oportunidades en la periferia.	
<i>Pablo Exequiel Virasoro</i>	251

Naciones Unidas y las alianzas estratégicas: Un “acelerador” para alcanzar la Agenda 2030.	
<i>Pablo Basz</i>	263
El siglo del GEO: será el gran protagonista de un futuro cada vez más sustentable.	
<i>Daniel Mercado</i>	267
Debates en torno al trilema del desarrollo sostenible. Una mirada desde el Sur Global.	
<i>Damián Paikin</i>	271
Hidrocarburos, energías renovables y economía social.	
<i>Juan José Cavallari</i>	280
La integración regional en clave binacional: realidades, estrategias y oportunidades.	
<i>Juliana Victoria Tomasello y Jorge Cartagena Bidondo</i>	287
Investimento estrangeiro direto no Brasil: disputas geopolíticas e o século XXI	
<i>André Isper Rodrigues Barnabé y Pedro Henrique Lins Gryscek</i>	292
Multimedia	313
Podcast: “Jóvenes por la paz en el conflicto Rusia Ucrania”	
<i>Timofei Gopkalo y Siahar</i>	314
Entrevista: A 40 años de la guerra entre Argentina y el Reino Unido Malvinas, ¿una zona de paz?	
<i>Mariana Alejandra Altieri</i>	315
Nota Metodológica	317
Páginas de Crédito	320
Convocatoria a la Tercera Edición	323

Table of Contents

Founder's Message

Mariano Mussa 16

Director's Message

Mariano Luna 18

Message from the South-South Chair (UBA-ONU)

Hugo Varsky..... 19

Introduction

Editorial Board 21

Nota Comité Editorial

Guillermo Ospina Morales 23

Editor's Note

Pol Bargués 29

Note from the Editorial Committee

Juan Battaleme 33

Investigations by ordinary competition 40

New challenges to disarmament and arms control: the use of hypersonic missiles in the war in Ukraine.

Mateo de Jesús Audelin Mayo Gómez 41

Hybrid warfare: new technologies as a tool of war.

Claudia Antonella Capdevilla 59

The digitalization of society and the meme as ammunition in the information warfare: Escalation of the Russian-Ukrainian conflict, 2021-2022.

Angel Cangá Corozo 76

The sea as a determining factor for the development of a Nation and its place on the world stage.	
<i>Gonzalo Gabriel Dinamarca</i>	102
New Cold War East and West, once again. Health Diplomacy as a hegemonic tool.	
<i>Hans F. Reske Ulloa</i>	123
War Without Risk and Justification of the Use of Force: Targeted Killings and the Ethical Limits of Drone Use.	
<i>Victor Oliveira da Costa</i>	150
Regional (des)integration and international (in)security.	
<i>Lucas Gaston Lamazares</i>	176
Reviews	200
Global crisis and geopolitics. Thinking and building multipolarism and pluriversalism for a new world order.	
<i>Agustina Hartwig</i>	201
Internal Investigations	207
Fake News and the Russia-Ukraine conflict.	
<i>Eduardo Alejandro Muñoz Francisco</i>	208
Dossier Southern Agenda	226
South-South and Triangular Cooperation for the 2030 Agenda: Peace and alliances for sustainable development in Latin America and the Caribbean.	
<i>Roxana Goldstein</i>	227
The new Argentine Agency for International Cooperation and Humanitarian Assistance - White Helmets: Challenges and opportunities in the periphery.	
<i>Pablo Exequiel Virasoro</i>	251

United Nations and strategic alliances: An "accelerator" for achieving the 2030 Agenda.	
<i>Pablo Basz</i>	263
The GEO century: it will be the major player in an increasingly sustainable future.	
<i>Daniel Mercado</i>	267
Debates around the sustainable development trilemma. A look at the Global South.	
<i>Damián Paikin</i>	271
Hydrocarbons, renewable energy and the social economy.	
<i>Juan José Cavallari</i>	280
Key Binational regional integration: realities, strategies and opportunities.	
<i>Juliana Victoria Tomasello y Jorge Cartagena Bidondo</i>	287
Investimento estrangeiro direto no Brasil: disputas geopolíticas e o século XXI	
<i>André Isper Rodrigues Barnabé y Pedro Henrique Lins Gryscek</i>	292
Multimedia	313
Podcast: "Youth for peace in the Russia-Ukraine conflict".	
<i>Timofei Gopkalo y Siahar</i>	314
Interview: 40 years after the war between Argentina and the UK Falkland Islands, a zone of peace?	
<i>Mariana Alejandra Altieri</i>	315
Methodology Note	317
Credit Pages	320
Convocation for the Third Edition	323

Tabela de Conteúdos

Mensagem do Fundador

Mariano Mussa 16

Mensagem do Diretor

Mariano Luna 18

Mensagem da Cátedra Sul-Sul (UBA-ONU)

Hugo Varsky..... 19

Introdução

Equipe Editorial..... 21

Nota do Comitê Editorial

Guillermo Ospina Morales 23

Nota do Editor

Pol Bargués 29

Nota do Editor

Juan Battaleme 33

Investigações por concurso ordinário 40

Novos desafios ao desarme e controle de armamentos: o uso de mísseis hipersônicos na guerra na Ucrânia.

Mateo de Jesús Audelin Mayo Gómez 41

Guerra híbrida: as novas tecnologias como instrumento de guerra.

Claudia Antonella Capdevilla 59

A digitalização da sociedade e o meme como munição na guerra de informação: Escalada do conflito russo-ucraniano 2021-2022.

Angel Cangá Corozo 76

O mar como fator determinante para o desenvolvimento de uma Nação e seu lugar no tabuleiro mundial.	
<i>Gonzalo Gabriel Dinamarca</i>	102
Nova Guerra Fria Oriente e Ocidente, outra vez. A Diplomacia Sanitária como ferramenta hegemônica.	
<i>Hans F. Reske Ulloa</i>	123
Guerra Sem Risco e Justificação do Uso da Força: Targeted Killing e os Limites Éticos do uso de drones.	
<i>Victor Oliveira da Costa</i>	150
A (des)integração regional e a (in)segurança internacional.	
<i>Lucas Gaston Lamazares</i>	176
Resenhas	200
Crise mundial e geopolítica. Pensar e construir o multipolarismo e o pluriversalismo para uma nova ordem mundial.	
<i>Agustina Hartwig</i>	201
Investigações Internas	207
Fake News e o conflito entre Rússia e Ucrânia.	
<i>Eduardo Alejandro Muñoz Francisco</i>	208
Dossiê Agenda Sul	226
Cooperação Sul-Sul e Triangular para a Agenda 2030: Paz e alianças para o desenvolvimento sustentável na América Latina e no Caribe.	
<i>Roxana Goldstein</i>	227
A nova Agência Argentina de Cooperação Internacional e Assistência Humanitária - Capacetes Brancos: Desafios e oportunidades na periferia.	
<i>Pablo Exequiel Virasoro</i>	251

Nações Unidas e as alianças estratégicas: Um “acelerador” para alcançar a Agenda 2030.	
<i>Pablo Basz</i>	263
O século da GEO: será o grande protagonista de um futuro cada vez mais sustentável.	
<i>Daniel Mercado</i>	267
Debates em torno do trilema do desenvolvimento sustentável. Um olhar sobre o Sul Global.	
<i>Damián Paikin</i>	271
Hidrocarbonetos, energias renováveis e economia social.	
<i>Juan José Cavallari</i>	280
A integração regional em chave binacional: realidades, estratégias e oportunidades.	
<i>Juliana Victoria Tomasello y Jorge Cartagena Bidondo</i>	287
Investimento estrangeiro direto no Brasil: disputas geopolíticas e o século XXI	
<i>André Isper Rodrigues Barnabé y Pedro Henrique Lins Gryscek</i>	292
Multimídia	313
Podcast: “Jóvenes por la paz en el conflicto Rusia Ucrania”	
<i>Timofei Gopkalo y Siahar</i>	314
Entrevista: 40 anos da guerra entre Argentina e do Reino Unido Malvinas, uma zona de paz?	
<i>Mariana Alejandra Altieri</i>	315
Nota Metodológica	317
Páginas de Crédito	320
Convocatória para a Terceira Edição	323

Mensaje del Fundador



Mariano Mussa
Fundador del CEERI

El inicio del presente siglo estuvo signado por los sucesos del 11 de septiembre, desde entonces, el panorama de las relaciones internacionales y la seguridad internacional ha cambiado de manera radical. La agenda internacional se ha redimensionado y abocado a problemáticas propias del siglo XXI con pugnas heredadas del siglo XX, incorporando nuevas prácticas en los conflictos internacionales muchas asociadas a las nuevas tecnologías. Actualmente, la seguridad internacional puede interpretarse como la ausencia de múltiples amenazas como el terrorismo, la incertidumbre económica, problemas de sobrepoblación y alimentación o dificultades con el medio ambiente. Éstas tienen como común denominador la ineludible encrucijada que obliga a los gobernantes del mundo a decidir los mejores medios para la consecución de la paz y convivencia entre las naciones atendiendo a las consecuencias que pueden llegar a ser catastróficas para la humanidad.

CEERI Global 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.

Este año el Centro de Estudios Estratégicos en Relaciones Internacionales (CEERI) cumple su vigésimo aniversario. En ese marco, uno de nuestros objetivos consiste en 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. Un tema resonante en muchas de nuestras actividades académicas ha sido sin dudas el conflicto entre Rusia y Ucrania, habiendo reunido un vasto contenido para su análisis y propiciado el interés de jóvenes estudiantes y profesionales en analizar los escenarios de conflicto y paz.

Además, alentados por la buena recepción de nuestro primer número, presentamos esta segunda edición dedicada a la “Paz y la Seguridad Internacionales en el Siglo XXI”.

Es mi deseo que ésta como las siguientes ediciones puedan 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.

Mariano Mussa

Fundador

Mensaje del Director



Mariano Luna

Presidente del CEERI

Director de la revista CEERI Global

Nos encontramos en apenas nuestro 2do número y hemos notado los claros avances de nuestro proyecto. Contamos con nuevos espacios y mayor densidad de información para nuestros lectores exigentes. Comentaré en unas líneas sobre estos nuevos aportes.

Primeramente, vale mencionar que desde marzo de este año hasta esta nueva edición hemos sido testigos de cambios y acontecimientos relevantes a nivel mundial.

La profundización del conflicto bélico ruso-ucraniano, la tensión militar en torno a Taiwán y la nueva guerra fría Estados Unidos-China, una disparada inflacionaria mundial sin precedentes en décadas, fuertes cambios políticos en América Latina y el atentado a Salman Rushdie, entre muchas otros acontecimientos, han marcado estos últimos 6 meses. Toda esta agenda afectó de diferentes formas y ángulos la paz y seguridad internacionales. Se observan momentos de conflictividad cercana, donde sobrevuelan los ejes de la nueva bipolaridad USA-China/Rusia o también podríamos decir en términos OTAN-extra OTAN.

En ese marco, desde una mirada de país y región periférica, alejada de escenarios de conflictos armados, a través de esta revista intentamos dar nuestros enfoques y perspectivas, teniendo inquietudes propias y opiniones que puedan sumar valor al análisis de la política internacional.

Retomando el esquema de nuestra Revista, es dable resaltar cómo la misma cuenta cada vez más contenido fruto de una gran convocatoria de trabajos, así como también la profundización de las acciones digitales.

El CEERI es un Centro de puertas abiertas. Los invito a que juntos sigamos elevando nuestra Revista CEERI Global.

Mariano Luna
Director

Sobre la sección “Agenda Sur”



Hugo Varsky

Coordinador de la Cátedra Sur-Sur
de la Universidad de Buenos Aires

La inauguración de la sección ‘Agenda Sur’ acordada con el CEERI para aportar desde la Cátedra Sur Sur implica agradecimiento, intensificación de la acción común y, naturalmente, un acontecimiento muy especial para la Cátedra.

Con el CEERI, así como con su presidente Mariano Luna, su fundador Mariano Mussa, sus activas colaboradoras Josefina Frixione, Hebe Lis Navarro entre otras/os, venimos trabajando en común en numerosos planos en este desafío inevitable de las relaciones internacionales.

Nos toca, en la actualidad, un mundo complejo donde es preciso, para encontrar los espacios comunes, mirar hacia lo profundo de la realidad, ya que en la superficie se percibe una gran incertidumbre y confusión. Por lo cual hay que trabajar en común y asociarse con quienes se comparten acuerdos en lo profundo y sustantivo.

La Cátedra Sur Sur surge como consecuencia e inspirada en el entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Universidad de Buenos Aires.

Así el Rectorado junto al Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires celebran el espacio de concurrencia y la Cátedra Sur Sur se lanza sustantivamente vinculada con la Secretaría de Relaciones Exteriores del Rectorado.

Enarbolar como objetivo la Agenda 2030, que es el único programa global acordado por el pleno de los países miembros de la ONU, implica la gran oportunidad de operar como un ámbito convocante y generador de iniciativas que, humildemente, contribuyan con los desafiantes 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La Cátedra está conformada por una importante convergencia de personalidades e instituciones públicas y privadas provenientes de los sectores académicos, productivos,

sociales, internacionales, tecnológicos, profesionales, culturales, diplomáticos, legislativos, entre otros.

La metodología funcional implica generar actividades articuladas horizontalmente, buscando la contribución a cada ODS, a la Cátedra, así como a las personalidades y organizaciones que la integran.

En la presente ocasión escriben destacados miembros de la Cátedra, apuntando desde sus miradas específicas a la temática y rol del espacio.

Un especial agradecimiento a cada una/o de ellas/os y a Natasha Gazvoda que coordinó la participación en este trascendente espacio.

Hugo Varsky

Introducción a la Segunda Edición

Diferentes momentos de paz y conflicto atravesaron la historia de la humanidad. En el siglo XX, tras la devastación de la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas estableció la prioridad de mantener la paz y la seguridad internacionales que se extienden hasta nuestro siglo. Junto a ello, los estudios sobre las Relaciones Internacionales han respondido a hechos significativos de la realidad internacional que son definidos por el contexto histórico, económico, social y cultural. Como eje explicativo que ha primado a lo largo de las épocas, la seguridad de un Estado se garantiza principalmente por medio del poder militar como defensa o amenaza de coerción; y la paz, como la aceptación de la relación de fuerzas que guarda el sistema internacional.

Las perspectivas teóricas de las relaciones internacionales en la Guerra Fría estuvieron circunscritas a las perspectivas positivistas con un claro predominio del neorrealismo y el neoliberalismo. Ambos enfoques, a pesar de ser aproximaciones teóricas que discuten entre sí, comparten ciertos supuestos epistemológicos y ontológicos, además de basarse en fundamentos materialistas, a través de un lenguaje común. En un sistema de autoayuda, cada una de las unidades (Estados) combina sus esfuerzos motivados por la preocupación de adquirir los medios necesarios (en términos materiales) para prote-

gerse de las otras. Las consideraciones dieron cuenta de la posibilidad de la cooperación entre las naciones para el beneficio mutuo de las partes aunque prima una racionalidad instrumental.

No obstante, la relación de fuerzas mutó alrededor de la dinámica bipolar conforme se empezaron a definir los grandes vencedores. Con el fin de la Guerra Fría, ante la victoria por default de Estados Unidos sobre la Unión Soviética, se clamó anticipadamente el fin de la historia, sin comprender que sería solamente una nueva etapa en la discusión sobre las Relaciones Internacionales.

Luego de la apertura de los estudios sobre seguridad internacional durante las décadas de los 80' y los 90'; sin duda alguna, el ataque del 9/11 fue un parteaguas para la historia del mundo y la disciplina así como un momento pivotal para la agenda de seguridad internacional en específico. Por primera vez, un actor no-estatal (transnacional, sin territorio definido, sin responder a ningún Estado), había actuado en contra del Estado más poderoso. Esto supuso un cambio de paradigma; puso en jaque a las teorías de la disciplina que establecen que los únicos actores de las Relaciones Internacionales eran y debían ser los Estados-nacionales. Lo que llevó a los estudiosos de la disciplina a

descentralizar aún más la comprensión de los conceptos de paz y seguridad entendiendo su complejidad.

A ello se añade que la seguridad ya no responde exclusivamente al factor del poder militar, sino también al económico, al tecnológico, social y hasta el ambiental. Como también es posible hablar de nuevos fenómenos de coerción como el soft power –el poder de influir a través de procesos culturales en otros actores. En este sentido, la paz requiere también pensarse con nuevos lentes analíticos y teóricos. ¿Es la paz la ausencia de guerra o contiene un factor de seguridad social? ¿Es posible la paz ante las consecuencias irreversibles del cambio climático que, por ejemplo, empuja a miles al éxodo de personas ante la inhabitabilidad de su hogar? ¿Es posible ante las desigualdades de género y el racismo?

En el presente número convocamos a analizar los nuevos retos a los que se enfrenta el análisis de las Relaciones Internacionales desde los estudios que abordan la paz y la seguridad. En donde la definición de las condiciones de paz y seguridad dependen de una variedad de actores que se expresan en múltiples áreas no sólo la militar y donde las guerras tradicionales adoptan nuevas características, por ejemplo, mediante el desarrollo de nuevas tecnologías o el financiamiento de estados proxy.

En esta edición se abordan casos de aplicación para contribuir a la robustez explicativa

de estos procesos con la finalidad de presentar aproximaciones a la construcción de la paz en un sentido amplio, incitando al debate como impulso por diversificar temáticas y perspectivas.

En concordancia con el objetivo de abrir el debate respecto a las condiciones que propician la paz y la seguridad mundiales, este número presenta el Dossier Agenda Sur, producto de la colaboración con la Cátedra Sur-Sur de la Universidad de Buenos Aires. Estas reflexiones permiten entrelazar el tema de la seguridad y la paz desde una perspectiva del desarrollo sostenible desde el pensamiento del sur global, los nuevos retos que implican y la necesidad de actuar desde Latinoamérica. Los autores y autoras no solo encuentran esta ligazón teórica y empírica entre desarrollo económico, seguridad y paz sino que lo hacen desde la necesidad de construir nexos de cooperación entre las naciones del Sur global.

Este número invita a reflexionar sobre la transformación de los conceptos titulares de la revista y su pertinencia para pensar la nueva realidad a la que arribamos en este primer cuarto de siglo.

Equipo Editorial

Continuidad, incertidumbre y cambio: un panorama sobre la paz y la seguridad en el mundo contemporáneo



Guillermo Ospina Morales*

Analista internacional
Comité Editorial

Un punto de partida recurrente para entender los desarrollos del mundo contemporáneo es recordar el augurio de paz y prosperidad que se hizo tras el fin de la Guerra Fría. El Nuevo Orden Mundial, anunciado por el expresidente estadounidense George H. W. Bush, rápidamente se enfrentó con amenazas que habían estado subyacentes a la disputa bipolar. De tal manera, en la década de los noventa, el mundo atestiguó los conflictos en la antigua Yugoslavia, Ruanda, Somalia y Chechenia, por mencionar algunos.

Estos conflictos se caracterizaron por la relevancia de las identidades étnicas, lingüísticas y religiosas, así como por su carácter intraestatal, lo que dio origen una nueva dinámica de seguridad, la cual

parecía incomprensible ya que salía del marco de entendimiento de aquel entonces, basado en conceptos como la “destrucción mutua asegurada” (MAD, en inglés), las zonas de influencia o el interés nacional. De tal manera, la comprensión de este mundo de la Posguerra Fría condujo a una apertura y profundización de los denominados Estudios Sobre Seguridad, lo que implicó un desarrollo conceptual para comprender los conflictos emergentes.

Así, la denominada Escuela de Copenhague de Estudios sobre Seguridad identificó los denominados sectores de la seguridad, invitando a una perspectiva más allá de lo militar y lo estatal. También aportó el concepto de securitización que cuestionaba la existencia de amenazas objetivas, es

* Maestrando en International Security en la Universidad de Sussex, Reino Unido. Magíster en Estudios Político e Internacionales de la Universidad del Rosario y licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital, ambas en Bogotá, Colombia. Becario COLFUTURO. Se desempeña como analista político internacional, editor y conferencista invitado en diversas Universidades e instituciones. Fue miembro del cuerpo docente de la Universidad La Gran Colombia. Su trabajo se orienta al estudio de los conflictos internacionales, en especial, en Medio Oriente y África. También en temas de terrorismo internacional y yihadismo. Ha escrito varios textos sobre las guerras en Irak y en Siria, sobre el Estado Islámico y, más recientemente, sobre la situación de los campamentos de refugiados saharauis en Argelia (África).

decir, señalaba el proceso por el cuál un asunto podría considerarse, o no, como parte de la agenda de seguridad. De este modo, se dio un reconocimiento de que las dinámicas de seguridad se desarrollaban más allá de las relaciones entre los Estados y las amenazas de tipo militar.

Un segundo desarrollo a destacar fue el debate entre las “viejas” y “nuevas” guerras. Esta distinción se basaba en el reconocimiento de un “nuevo” tipo de conflictos que marcaban la Posguerra Fría. Aunque es un concepto ampliamente cuestionado, su aporte radica en el reconocimiento de la identidad como un factor relevante en los conflictos contemporáneos, la participación de actores estatales y no-estatales, y la importancia que tiene la población dentro del desarrollo de los conflictos. Estas características, que si bien venían desarrollándose con antelación, permitían comprender el rol de los individuos —y en modo más amplio las comunidades— dentro de las dinámicas de seguridad, lo que contrastaba con las preocupaciones por la seguridad del Estado y el control territorial que predominaban.

De esta manera, este tipo de esfuerzos para comprender los conflictos contemporáneos implican el reconocimiento —como se ha mencionado— de que la agenda de seguridad involucra cada vez más aspectos. Esto ha sido resultado de las tensiones que se presentan en las relaciones entre los Estados y los ciudadanos, lo que cuestiona

uno de los fundamentos del Estado moderno, a saber, la correspondencia entre Estado y nación; asimismo, el control territorial ha dejado de ser el principal objetivo y la batalla definitiva es un punto que puede llegar a considerarse inalcanzable en la actualidad.

Adicionalmente, la globalización y el desarrollo de nuevas tecnologías han tenido una influencia importante en la comprensión de los conflictos contemporáneos. Los avances en el transporte y la comunicación permitieron que fenómenos como el tráfico de diverso tipo y la migración se convirtieran en una preocupación para los Estados y las instituciones internacionales. En este sentido, se evidencia la importancia de comprender las redes y la interconexión de diversos fenómenos dentro de lo que solía considerarse un entendimiento limitado y unidimensional que se definía en términos militares.

Los desarrollos tecnológicos actuales han sido, en buena parte, un resultado de la aplicación de tecnología militar al uso civil. Por ejemplo, el Internet o el GPS tuvieron su origen en las necesidades de los sectores militares de ubicación y aseguramiento y transmisión de la información. Sin embargo, en el contexto actual, los avances tecnológicos ocurren fuera de los complejos militares, por lo cuál se presenta una transferencia tecnológica desde lo civil hacia lo militar, como es el caso de la automatización, la robótica, la inteligencia

artificial o el denominado Internet de las Cosas (IoT, en inglés). Esto implica nuevos desafíos para la seguridad dado que gran parte de la infraestructura civil podría convertirse en un instrumento de uso militar, en particular, mediante ciberataques, sabotaje o espionaje. Por otro lado, la asimilación de estas nuevas tecnologías por parte de los ejércitos ha conducido a concepciones como Revolution in Military Affairs (RMA) o las denominadas generaciones de la guerra.

De este modo, la comprensión de los conflictos contemporáneos y los fenómenos que afectan la paz y la seguridad no son monolíticos, monotemáticos o lineales; por el contrario, son multidimensionales, dinámicos y complejos. Esto implica reconocer que la seguridad va más allá de la esfera de lo netamente militar, que se desdibuja la frontera con lo civil, que se mantiene una tensión entre los Estados, los individuos y las comunidades y que el desarrollo tecnológico y comunicacional es transversal a todos los procesos que ocurren. De tal modo, la concepción de la seguridad en el mundo contemporáneo es ambigua y, en cierto modo, difusa.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible afirmar que la seguridad en la segunda década del siglo XXI se atestigua el retorno de dinámicas pasadas que se superponen a las nuevas, esto da como resultado un mundo más vulnerable e incierto, donde las amenazas potenciales sobrepasan a los Estados, como principal actor y proveedor

de seguridad. Entre ellas, se encuentran el retorno de la competencia entre potencias, la transformación de las amenazas que caracterizaron la Posguerra Fría, el surgimiento de amenazas globales y los riesgos asociados al desarrollo tecnológico.

Una primera dinámica se relaciona con el retorno de la competencia entre potencias que ha revitalizado viejas posturas del periodo de la Guerra Fría como las zonas de influencia o la misma amenaza nuclear. El ascenso de China y el reposicionamiento de Rusia son los dos principales fenómenos que marcan esta dinámica.

El caso Chino se evidencia en su ascendiente influencia —principalmente— económica que le permite desafiar el rol de los Estados Unidos como potencia hegemónica. Así, se ha convertido en un importante socio comercial en zonas de África y América Latina, ha hecho de sus proyectos de desarrollo de la Franja y la Ruta una estrategia para sumar aliados, especialmente en Asia Central, bajo préstamos y empréstitos (lo que se ha llegado a conocer como “la trampa china”) y durante la pandemia del COVID19 buscó fortalecer los lazos y manejar su reputación internacional mediante la diplomacia de la salud. También, China ha actuado de manera más agresiva en defensa de sus intereses, principalmente en Asia-pacífico, cómo ha ocurrido en los casos de Hong Kong, Taiwán o el mar de China meridional. Por su parte, Rusia ha tenido un papel preponderante en los más recientes sucesos

internacionales. Sin lugar a dudas, su punto más álgido es la actual invasión de Ucrania, donde ha esgrimido argumentos repletos de revisionismo histórico, nacionalismo y simbolismo zarista que evidencian cierta nostalgia por la grandeza del antiguo imperio ruso y la Unión Soviética. Asimismo, es importante no dejar inadvertidas las diversas acciones rusas en el escenario internacional como los actos de espionaje, el envenenamiento de disidentes, los ciberataques o la intervención en elecciones de otros países. También, Rusia ha sido un actor relevante en los conflictos más recientes como en Siria, donde intervino a favor del régimen de Bashar Al-Assad, o en Nagorno-Karabaj, en el que ha actuado como garante entre Armenia y Azerbaiyán. Por último, vale la pena mencionar la participación del grupo de mercenarios rusos de la compañía Wagner que hace presencia en Libia, Mali, Mozambique o República Centroafricana.

De este modo, China y Rusia han desafiado el dominio estadounidense en diversas regiones del mundo en lo que puede comprenderse como una transición de un régimen internacional unipolar a uno multipolar. Pero vale la pena resaltar que Estados Unidos también ha adelantado un proceso de retroceso del escenario internacional, que se inició durante el gobierno de Barack Obama tras la impopularidad de las invasiones en Irak y Afganistán, pero que fue más evidente en la política de American First durante el gobierno de Donald Trump.

Para completar este escenario, es importante mencionar que la disputa nuclear ha vuelto a colocarse sobre la mesa. Los sucesos en Ucrania son el principal ejemplo, pues el posible uso de armas nucleares tácticas —que tienen un alcance limitado— por parte de Rusia constituye una amenaza que limita el apoyo occidental. También, los recientes ensayos de misiles balísticos e hipersónicos por parte de China demuestran que existe un potencial uso en caso de que se presente un enfrentamiento, en particular, en la zona de Asia-Pacífico y Taiwán. En este sentido, vale la pena mencionar los recientes acuerdos de transferencia de conocimiento para desarrollar submarinos nucleares entre Estados Unidos y Australia.

Una segunda dinámica se relaciona con la transformación de las amenazas de la Posguerra Fría, tanto en protagonistas como en geografías donde se desarrollan. El terrorismo islamista fue considerada la principal amenaza para la seguridad internacional entre finales y comienzos del siglo XXI, siendo los atentados del 11 de septiembre su cúspide. Durante años, la lucha contra Al-Qaeda en Medio Oriente centró los esfuerzos de occidente para hacer del mundo un lugar más seguro. Sin embargo, el surgimiento del autodenominado Estado Islámico —un grupo disidente de la rama iraquí de Al-Qaeda— presentó un nuevo desafío dentro del terrorismo internacional con un proyecto proto-Estatil que buscó redibujar las fronteras establecidas mediante la

proclamación de un califato.

El auge del Estado Islámico durante 2014-2016, cuando logró gobernar un territorio del tamaño del Reino Unido, permitió la creación de una red diseminada de franquicias —que correspondían a grupos afiliados que se les daría el estatus como provincias del califato— inspiradas en el éxito del grupo. Aunque Al-Qaeda ya operaba de esta forma, el Estado Islámico alcanzó a extender sus operaciones de manera más amplia a otras regiones del mundo, particularmente, a África y Sudesteasiático.

No obstante, durante la última década las fuerzas norteamericanas han logrado importantes golpes en contra del terrorismo global como han sido las muertes de los líderes del Al-Qaeda, Osama Bin Laden y, más recientemente, Ayman al-Zawahiri. Asimismo, el autodenominado califato perdió su control territorial y su líder, Abu Bakr al-Bagdadi, y dos de sus sucesores fueron dados de baja. Esto podría indicar que hay un importante retroceso en la amenaza del terrorismo islamista. No obstante, aún existe una importante cantidad de material en la web que puede ser utilizado para la radicalización de jóvenes y, como el desarrollo más importante de esta dinámica, se presenta un desplazamiento de los grupos islamistas del Medio Oriente hacia África, que se revela como el próximo escenario de lucha yihadista. Así, grupos asociados con el Estado Islámico le disputan el control a los

gobiernos en Nigeria, Mali, Burkina Faso y Mozambique.

Una tercera dinámica a mencionar es la aparición de amenazas globales asociadas al cambio climático. En este sentido, en la más reciente cumbre de la OTAN, celebrada en Madrid, a mediados de 2022, se reconoció la importancia del cambio climático en la seguridad internacional. Uno de los principales aspectos es el efecto multiplicador que tiene ante las crisis existentes, la latente disputa por recursos y la generación de tensiones y conflictos. Un ejemplo de esto serían las disputas por el agua del río Nilo entre Sudán, Etiopía y Egipto o el aumento de las tensiones sobre el ártico a medida que avanza su deshielo y se descubren yacimientos petrolíferos.

En relación con aspectos militares, existe una mayor preocupación por los desafíos que presenta el cambio climático dentro de la logística y la ejecución operaciones, bien sea por las condiciones extremas que deban enfrentarse, el mayor desgaste de equipos e instalaciones, o las limitaciones en ejercicios de entrenamiento. También, se ha reconocido la importancia de reducir la huella de carbono y la dependencia de combustibles fósiles dentro de las posibles acciones militares de la OTAN. En el contexto de la invasión rusa a Ucrania, donde la dependencia del petróleo ruso es una amenaza, la transición energética se convierte en un tema de seguridad estratégica. Es importante señalar que un mundo más inseguro requerirá de mayores

operaciones militares, patrullajes y sobrevuelos, lo que repercute en temas ambientales.

Por último, una cuarta dinámica está relacionada con los avances en la tecnología y la automatización que pueden llegar a desplazar la agencia humana sobre la guerra y la seguridad. Este es el caso de la inteligencia artificial y la robótica, cuyos avances se presentaron en el marco de la lucha contrainsurgente y antiterrorista, principalmente, en Siria, Irak y Afganistán. En este sentido es importante mencionar brevemente el papel destacado de los drones en la identificación y la ejecución de operativos en contra de líderes terroristas, como fue el caso de la neutralización de Ayman al-Zawahiri, líder de Al-Qaeda, en Kabul, a finales del mes de julio, 2022. Otro ejemplo, fue la relevancia que los drones tuvieron en la victoria de Azerbaiyán sobre Armenia en el más reciente enfrentamiento en Nagorno-Karabaj en el año 2020. Por otro lado, el desarrollo de software se ha convertido en un elemento importante en el seguimiento, identificación y selección de objetivos militares o potenciales amenazas. Esto abre un espacio para la autonomización donde se especula que en el futuro la posible selección y neutralización de amenazas pueda darse gracias al big data, la inteligencia artificial y la automatización.

De esta manera, la paz y la seguridad en la segunda década del siglo XXI presenta una serie de dinámicas que generan un escenario de incertidumbre e

impredecibilidad —o en términos de Ulrich Beck, una sociedad del riesgo—. Esto ha hecho que algunos comentaristas rememoren la estabilidad de las épocas de la Guerra Fría con cierta nostalgia. No obstante, este panorama donde retornan ciertas dinámicas del pasado que se encuentran con los escenarios de un futuro incierto, marcado por el desarrollo tecnológico, constituyen una importante oportunidad para el análisis trans y multidisciplinar que permita nuevos entendimiento para comprender lo que representan la paz y la seguridad en el mundo contemporáneo.

Guillermo Ospina Morales
Comité Editorial

Nuevas historias para los estudios de paz y seguridad



Pol Bargaés*
Editor invitado

Los estudios de paz y conflicto deben cambiar de lentes para tratar de comprender los cambios mayúsculos, tectónicos, que se están produciendo en las relaciones internacionales. La idea de la “paz liberal” – el modelo imperante para las misiones que pretendía la democratización, la liberalización económica y mejorar las instituciones de gobernanza de los países afectados por conflicto – ha sido apartado de la política exterior de occidente, así como de las agendas de las organizaciones internacionales involucradas en intervenciones de paz, seguridad y desarrollo. Este modelo había

sido exportado con esperanza de poder avanzar hacia la consolidación de la democracia, la paz y la estabilidad en diferentes países y regiones; pero fue duramente criticado por su ineficiencia y sus resultados escasos; por imponer valores ajenos, presuntamente universales, e ignorar los contextos locales; o por servir intereses capitalistas, imperialistas y neocoloniales (Auteserre 2019; Bargaés–Pedreny 2017; Randazzo 2021). ¿Hacia dónde están evolucionando las intervenciones internacionales? ¿Dónde deben poner su acento los estudios de paz y seguridad para influir en el presente y

* Investigador principal de CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs), donde trabaja en el proyecto JOINT (dentro del programa Horizonte 2020 de la UE) que examina la acción exterior de la UE y la idea de facilitar paz y resiliencia en países en conflicto. Obtuvo el doctorado con la Universidad de Westminster, en el Reino Unido, el 2014. Antes de empezar a trabajar por el CIDOB, hizo investigación posdoctoral en el Centre for Global Cooperation Research y en el Institute for Development and Peace (los dos de la Universidad de Duisburg-Essen, en Alemania). También ha enseñado varios cursos de Relaciones Internacionales en la Universidad de Groningen, en los Países Bajos, y en el Institut Barcelona d’Estudis Internacionals. Durante estos años ha explorado el diálogo entre las relaciones internacionales y la filosofía. Ha analizado críticamente intervenciones internacionales en países afectados por conflicto y explorado las ideas de resiliencia, híbrida y crítica social. Es autor del libro *Deferring Peace in International Statebuilding: Difference, Resilience and Critique* (Routledge 2018) y tiene numerosas publicaciones en revistas de renombre como *Review of International Studies*, *Millennium Review of International Studies*, *Democratization*, *Global Society*, *Cambridge Review of International Affairs* o *Journal of Intervention and Statebuilding*.

futuro de las relaciones internacionales? En esta editorial, sugiero poner el foco en tres tendencias y nuevas historias que afectan las discusiones de paz y seguridad en los próximos años:

En primer lugar, la diferencia entre la paz y la guerra se ha difuminado. Las declaraciones de guerra formales para dar comienzo a las hostilidades entre estados ya casi no existen. Hoy los estados temen más que nunca las amenazas o las tácticas híbridas. Estas son nuevas formas de librar batallas que combinan métodos regulares con irregulares – como los ciberataques, la desinformación o el ataque a infraestructuras críticas – que dañan las relaciones entre estados en tiempos de aparente paz y, al mismo tiempo, provocan que las guerras sean más inciertas, confusas y destructibles (Johnson 2018). Parece que estos ataques no buscan la victoria militar, sino generar confusión, erosionar sistemas y valores o hacer daños socio-económicos, generalmente bajo el umbral de la guerra. Pero a veces es incluso imposible vaticinar cuál es su propósito, o quién está detrás de unas tácticas en que intervienen estados y grupos criminales, hackers, paramilitares, terroristas o contratistas privados. ¿Se puede saber quién lanzó un ciberataque o quién organizó tumultos y movilizaciones, o quién puso explosivos en tal gaseoducto o central eléctrica? Mientras los ataques híbridos siempre han existido, éstos se han multiplicado en los últimos años. Han minado las relaciones entre Rusia y Europa y están tensionando las relaciones en el indopacífico o en el África

subsahariana (Faleg and Kovalčíková 2022; Daniel and Eberle 2018).

Al mismo tiempo que los conflictos son más impredecibles, lejos quedan los acuerdos de paz definitivos que marquen un antes y un después. Hay signos de violencia estructural mucho antes y mucho después del fin de la guerra. Como estudios feministas han apuntado durante años, el foco debe cambiar hacia las discriminaciones políticas y socioeconómicas, hacia las estructuras y culturas que generan fricciones y desigualdades en la sociedad y que alimentan el conflicto perpetuo (Basu y Confortini 2017). Sin una mirada más holística y que evite las falsas y simplistas distinciones tradicionales entre paz y guerra, conflicto y post-conflicto, los estudios de paz continuarán siendo irrelevantes para comprender las causas y los efectos de los conflictos actuales.

La segunda tendencia es que los valores universales se desdibujan y es el pragmatismo el que se apodera de la lógica de las intervenciones internacionales. La visión liberal de la paz, que se impuso tras la disolución de la Unión Soviética al final de la Guerra Fría, ha dejado de ser dominante. Y no hay alternativas. No hay grandes discursos, ni ideologías que pretendan ordenar el mundo y lograr la paz en base a unas creencias y esquemas determinados. Sin ideas marco, el pragmatismo ha influido en los discursos y la práctica de operaciones de paz de los últimos años (Bargués 2020; Moe and Stepputat 2018).

Las Naciones Unidas y sus agencias asociadas han dejado de lado los métodos ambiciosos de promover una visión liberal de la paz para adoptar enfoques más modestos, flexibles y adaptables bajo el paraguas de “sostener la paz” (de Coning 2019). Mucho más que en los años noventa y principios del siglo veinte, actores internacionales, regionales y locales cooperan en agendas de paz y producen interacciones complejas que a veces recuerdan lo que las voces críticas han llamado como “paz híbrida” (Mac Ginty 2011; Moe y Geis 2020). Estos partenariados son constructivos y sofisticados, a veces tensos, e intentan acomodar múltiples intereses y diferentes perspectivas a lo largo de procesos de consolidación de paz. Y son estos procesos pragmáticos, así como los resultados que se obtienen, los que deberían ser meticolosamente explorados en estudios de paz y conflicto. ¿Cómo se sostiene la paz cuando las ideas no se imponen, cuando las estrategias se adaptan y se repiensen colectivamente a medida que avanzan los procesos de paz?

Finalmente, la tercera tendencia es que Occidente ya no lidera grandes procesos de transformación o de construcción de estados. De hecho, el presidente de Estados Unidos, Joe Biden, tras la caótica retirada de las tropas extranjeras de Afganistán en verano de 2021, dijo que había terminado la era en que Estados Unidos promovía la transformación de otras naciones. Sin los líderes habituales, los estados del sur global ya no son meros receptores, sino que lideran

intervenciones y brindan respuestas de emergencia, seguridad y paz, como demuestran Mike Fischer y Nina Wilén (2022) en su libro sobre Operaciones de Mantenimiento de Paz africanas para ayudar a gestionar emergencias en África. Esto implica nuevas formas de intervenir, como ocurre con las operaciones lideradas por China, Japón o India que dan una importancia central a la estabilidad política y económica o al desarrollo de todo tipo de infraestructuras (Adhikari 2022). O también implica nuevas formas de solidaridad y cooperación frente a crisis y conflictos que se hace “de abajo a arriba”, como sucede con el Grupo de Estados Frágiles (G7 Plus), que incluye a veinte países afectados por conflicto y fragilidad en África, Asia, el Pacífico y el Caribe (Rocha di Siqueira 2022).

“El ‘sud’ habla de vuelta” escriben Basma Hajir, Sara Carke-Habibi y Nomisha Kurian (2022) y afirman las perspectivas y los actos de resiliencia expresados por gente del sud global que han sido poco valorados o relegados a un segundo plano en unos estudios de paz tradicionalmente eurocéntricos. Este segundo número de la revista CEERI Global del CEERI coordinada por Hebe Lis Navarro, es una humilde contribución desde América Latina a las tendencias e historias que marcarán la agenda de los estudios de paz y seguridad en los próximos años.

Pol Bargués

CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)

Referencias

- Autesserre, Séverine. 2019. 'La Crisis Del Mantenimiento de La Paz'. *Foreign Affairs Latinoamérica* 19 (3): 85–95.
- Bargués, Pol. 2020. 'Peacebuilding without Peace? On How Pragmatism Complicates the Practice of International Intervention'. *Review of International Studies* 46 (2). Cambridge University Press: 237–255. doi:10.1017/S0260210520000042.
- Bargués–Pedreny, Pol. 2017. 'Connolly and the Never-Ending Critiques of Liberal Peace: From the Privilege of Difference to Vorarephilia'. *Cambridge Review of International Affairs* 30 (2–3): 216–234. <https://doi.org/10.1080/09557571.2017.1313195>
- Daniel, Jan, and Jakub Eberle. 2018. 'Hybrid Warriors: Transforming Czech Security through the “Russian Hybrid Warfare” Assemblage'. *Sociologický Časopis / Czech Sociological Review* 54 (6). Institute of Sociology of the Czech Academy of Sciences: 907–932.
- de Coning, Cedric. 2019. 'How UN Peacekeeping Operations Can Adapt to a New Multipolar World Order'. *International Peacekeeping* 26 (5). Routledge: 536–539. doi:10.1080/13533312.2019.1677286.
- Faleg, Giovanni, and Nad'a Kovalčíková. 2022. *Rising Hybrid Threats in Africa: Challenges and Implications for the EU*. European Union Institute for Security Studies. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_3_Hybrid%20threats%20in%20Africa_0.pdf.
- Fischer, Jonathan, and Nina Wilén. 2022. *African Peacekeeping*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hajir, Basma, Sara Clarke-Habibi, and Nomisha Kurian. 2022. 'The “South” Speaks Back: Exposing the Ethical Stakes of Dismissing Resilience in Conflict-Affected Contexts'. *Journal of Intervention and Statebuilding* 16 (1). Routledge: 1–17. doi:10.1080/17502977.2020.1860608.
- Johnson, Robert. 2018. 'Hybrid War and Its Countermeasures: A Critique of the Literature'. *Small Wars & Insurgencies* 29 (1). Routledge: 141–163. doi:10.1080/09592318.2018.1404770.
- Moe, Louise Wiuff, and Finn Stepputat. 2018. 'Introduction: Peacebuilding in an Era of Pragmatism'. *International Affairs* 94 (2): 293–299.
- Randazzo, Elisa. 2021. 'The Local, the “Indigenous” and the Limits of Rethinking Peacebuilding'. *Journal of Intervention and Statebuilding* 15 (2). Routledge: 141–160. doi:10.1080/17502977.2021.1882755.
- Rocha di Siqueira, Isabel. 2022. 'Fragile States' in an Unequal World: The Role of the G7+ in International Diplomacy and Development Cooperation. OpenBook Publishers.

Entramos en una era de guerra constante y una paz etérea



Juan Battaleme*
Editor invitado

Si se realiza una búsqueda en los artículos relacionados con la actual invasión de Ucrania, se encontrará que una de las palabras que más se repite en dicha búsqueda es acerca del uso de vehículos aéreos no tripulados. En el libro “El futuro de la violencia” de Benjamin Wittes y Gabriella Blum (2015) se escrutan las condiciones actuales del conflicto moderno, apuntando a tres grandes vectores: robots (armas autónomas), hackers y gérmenes. Si hacemos memoria una de las preguntas más comunes durante la pandemia del COVID-19 fue acerca del lanzamiento deliberado del virus

en nuestro entorno, y si fuera así cuál hubiera sido la respuesta de los grandes poderes. Esta no es ni la única ni tampoco la publicación definitiva sobre las condiciones de las guerras actuales, se lo rescata debido a que señala la necesidad de considerar tres tendencias que nos sirven como punto de partida a la presente reflexión: La primera tendencia es aquella que llaman la distribución de las capacidades ofensivas. Esto supone la proliferación de tecnología lo suficientemente accesible -que no es lo mismo que barata- lo cual aumenta los vectores de ataque extendiendo capacidades ofensivas

* Profesional en el campo de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, con un perfil definido por tres grandes áreas profesionales: seguridad internacional, defensa -específicamente en temas militares- y política exterior. A partir de su paso por Singularity University y la Jefatura de Gobierno de la Argentina se especializó en la dimensión nacional e internacional de las políticas digitales, el ciberespacio y su impacto en el ámbito de la seguridad. Forma parte de una extensa red de instituciones como el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), el International Institute for Strategic Studies (IISS) y de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), el Atlantic Council como parte de su programa de entrenamiento Digital Sherlocks, el Policy Center for the New South en sus Diálogos Atlánticos y la Chinese Association for Peace and Disarmament en su capítulo sobre el impacto de las transformaciones tecnológicas en el campo de batalla moderno. Su formación profesional se llevó a cabo mediante el programa de becas Fulbright en la Universidad de Delaware (US). Beca Chevening en la Universidad de Bradford (UK), National Defense University - Center for Hemispheric Defense Studies, Singularity University. Como profesor universitario tiene cargos como Titular, Asociado y Adjunto tanto en grado como en posgrado en instituciones públicas y privadas en la Universidad de Buenos Aires, UADE, UCEMA, Universidad Austral, la Escuela de Guerra Aérea, la Escuela de Guerra Naval. Es profesor invitado en el Middlebury College (US) y en la Universidad del Salvador (El Salvador).

de relativa sofisticación a actores estatales como no estatales e inclusive individuales. La tecnología actual es dual y esto es fuente de preocupación gubernamental.

El “superempoderamiento” que generan estas tecnologías es fuente de inestabilidad y de discusión acerca de la disuasión, su funcionalidad y futuro. Sabemos que una de las pocas constantes en la historia de la humanidad es que las causas para pelearnos siempre abundan, pero que la capacidad para hacerlo siempre fue menor, hasta ahora. Hoy tenemos un complejo punto de intersección causas en aumento -en especial en esta etapa en que vivimos- y la suficiente tecnología para hacer daño dando curso a la humana necesidad de satisfacción si se piensa o cree que nos encontramos frente a una injusticia, frustración o si en determinado momento se acepta que es mejor recurrir a la vía armada que no hacerlo.

La segunda es conocida como la “distribución de las vulnerabilidades”. Nuestra realidad es una de mayor inseguridad. No solo hay más vectores de ataque, además la “superficie” para realizarlos es mayor, aumentando las posibilidades de un ataque con éxito debido al crecimiento de aquello que tenemos que defender, hoy existe la posibilidad de atacar múltiples “infraestructuras críticas” cómo se las llama en la jerga de la defensa, pues bien, no hay infraestructura más crítica que nuestro cerebro y aquello que en él se produce, y hoy se encuentra bajo ataque como consecuencia de la llamada

infodemia, noticias falsas y acciones de desinformación. Hoy podemos hackear mentes de forma colectiva. Por si esto fuera poco miremos como el grado de conectividad que tiene una casa en la actualidad, se encontrarán múltiples vulnerabilidades derivadas, justamente de dicha conectividad y ni hablar de la cantidad de operaciones que realizamos en el ámbito digital lo cual nos hace susceptibles a todo tipo de amenazas en el mismo.

Cada cambio tecnológico si bien nos aumenta la capacidad de mitigar y cambiar cuestiones que eran nocivas, también nos permiten magnificar efectos negativos que se suceden una vez que las ponemos a operar en nuestro entorno social. Ejemplo de ello se encuentran en una de las maravillas que están revolucionando la cadena logística: la capacidad de realizar impresiones en 3-D por lo tanto poder acercar aquello que necesitamos a contar con el material y el plano adecuado para hacerlo, independientemente de la ubicación. Esto ha dado lugar a las aplicaciones derivadas del “hágalo usted mismo” permitiendo la creación de distintos tipos de armas livianas. Si no se tiene la capacidad de realizar un diseño complejo, bien se pueden conseguir en la llamada “darknet” o redes oscuras los planos necesarios para poder imprimir un arma única con las modificaciones específicas solicitadas por su comprador/creador. Las regulaciones de control de armas son útiles y bienvenidas, pero poco pueden hacer frente a esta evolución industrial, permitiendo el desarrollo de cierta “artesanía de la violencia”. Esto se

extiende también a los virus de diseño o a los problemas que se derivan de una sociedad cada vez más informatizada donde los datos y aquello que contienen son una fuente de riqueza, pero a la vez de vulnerabilidades muy amplia.

Finalmente se encuentra la distribución de la defensa, en tanto que la misma ya no es producto de las acciones específicas que realice un sector en especial. En realidad, es la resultante de la capacidad de articular entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil los medios y los conocimientos para poder ensamblar no solo una defensa efectiva y activa frente a los desafíos que se presentan. Además, y en simultáneo poder lidiar con las responsabilidades que tiene el sector privado para proteger sus sistemas frente a acciones de terceros y del propio uso no ético que puedan hacer de los mismos con el fin de explotar de manera indebida las ventajas que tienen a su disposición.

Estas tres cuestiones se encuentran presentes actualmente cuando se analiza la guerra de Ucrania, que, aunque en plano político es pensada como un conflicto contenido en el ámbito específico de ese país, debe ser considerada global e híbrida al menos desde el 2014 cuando Rusia consiguió de forma exitosa tomar la península de Crimea, iniciándose una guerra civil, separatismo y la intervención encubierta de Rusia en dicho conflicto.

El ámbito digital se transformó durante

mucho tiempo en la primera línea de batalla. Desde el 2015 en adelante el comando cibernético del Ejército Norteamericano fue el encargo de brindar la capacidad de seguridad cibernética al país contratando empresas como Microsoft, Fortinet, Cisco System, y que una vez integrados al esfuerzo de guerra de ese país, fueron los primeros en percibir que la “tormenta” que sobre ese país se cernía se haría efectiva cuando los primeros movimientos de guerra de Rusia no se sucedieron en el campo físico de batalla sino el virtual. La defensa digital del país es una combinación de las FF.AA. norteamericanas, las capacidades cibernéticas de la OTAN en Estonia, la UE para proteger la infraestructura civil y el mundo privado como Elon Musk y su red de satélites Starlink. El mundo digital permitió que se ensamblara una defensa activa eficaz frente al ataque ruso.

La irrupción de esta guerra en Europa aceleró los tiempos de los líderes políticos de los grandes poderes en cuanto a sus preocupaciones futuras de seguridad. Al menos en lo inmediato perciben que la posición que detentan sus países se verá seriamente comprometida en los próximos años. En especial esto sucede con EE. UU. quien erigido en el defensor del orden internacional actual ha encontrado un límite a lo que su estructura económica puede soportar. Siendo la primera economía del mundo, su gasto de defensa ronda los U\$S 775 millones lo cual representa el 40% del planeta. Su competidor más cercano, China, se encuentra en el orden de los U\$S 330 millones. Sin embargo, por tamaño de la economía el

gigante asiático tiene un margen de crecimiento en su gasto militar, que EE. UU. no posee a menos que quiera comenzar a resentir su propia dinámica económica.

Graham Allison en su libro “Destined for War” (2016) presentó claramente el presente dilema una potencia que defiende el estatus quo y que relativamente mantiene una brecha que se acorta cada vez más debe enfrentar a una potencia en ascenso que está dispuesta a acortar la brecha militar usando todos los recursos que tenga disponibles. Lo cierto es que China tiene un margen para crecer sin generar mayores interrupciones en su economía mientras que EE. UU. de incrementar su gasto militar podría poner en riesgo a su economía. De ahí el llamado de alerta que surge de la NSS-22 de la actual administración Biden: los próximos 10 años de competencia sino-norteamericana van a determinar la segunda mitad del Siglo XXI. Este es el típico problema de brechas que se acortan, en este caso por el crecimiento de un actor como China. Ascenso vs. defensa de la posición de poder es una situación constante en la política internacional, la cual define un posible camino hacia el enfrentamiento. Un dato adicional es que tanto EE. UU. como China tienen un esquema de relacionamiento más agresivo y lo han dejado en claro en sus posicionamientos públicos. Como señala Mariano Turzi en una reciente editorial del diario Clarín, estamos presenciando el fin de la doctrina del ascenso pacífico y armonioso de China.

En este sentido los tiempos comienzan a acortarse al igual que las expectativas sobre la paz futura. En una entrevista reciente con relación a la crisis en el estrecho de Taiwán de 2022, el ex jefe de la Armada taiwanesa, Almirante (R) Lee-Hsi Min señaló que esperan un choque con China finalizando la década del 20, o a partir del 2027. Autores de EE. UU. tienen una mirada un poco más optimista desde el espacio de tiempo que tienen, sitúan dicha posibilidad a partir de mediados de la década del 30, posiblemente en el 2034, título del libro del Almirante (R) Stavridis o a partir del 2035 como lo señala la obra de August Cole y P.W. Singer, *Ghost Fleet* (2015). Otros, sin embargo, son aún más pesimistas como el jefe de la Armada Norteamericana Almirante Mike Gilday señala que bien podría suceder tan tempranamente como el 2024.

En los círculos de poder de Washington la pregunta más realizada a los especialistas es acerca de la capacidad que tienen las FF.AA. de ese país para enfrentar la amenaza multi-nivel que supone China. Si hay guerra se preguntan cuándo, si es factible ganarla y a qué costo.

Las estimaciones preliminares sobre la capacidad de combate de ese país no son muy favorables. El reciente informe de la Heritage Foundation conocido como *Index of Military Strength* (2022) acerca de la capacidad de combate de EE. UU. es lapidario, aunque vale la pena reconocer cierto dejo de exageración en su análisis, para dicho think tank China tiene una fuerza militar más mo-

derna y los programas de reemplazo norteamericanos no están generando el efecto deseado además de que el material existente está cercano al límite de su vida operativa.

La guerra de Ucrania ha puesto de relevancia que esta etapa de interdependencia no será una pacífica, por el contrario, tal como lo señalan Abraham Newman y Andrew Farrell en su artículo *Weaponized Interdependence: How global economic networks shape state coercion* (2019). La interdependencia ha avanzado tan rápidamente desde que se elaboraron las primeras reflexiones acerca de ella, que hoy ha transformado a todo aquello que rodea nuestra interacción internacional en un arma. Ya sea mediante el efecto de panóptico o punto de estrangulamiento, que son las formas sobre las cuales los estados con capacidades (aquellos considerados nodos o agentes de globalización) utilizan su poder en las redes y sobre las redes para imponer sanciones efectivas sobre sus antiguos socios comerciales, como lo demuestran el rango de sanciones impuestas a Moscú y viceversa. La guerra económica no es algo nuevo en la dinámica de la política internacional, pero sí lo es el grado de velocidad y la amplitud de temas sobre los que se puede sancionar a un país que está abocado a generar desafíos o interrupciones mayores en el campo de la política internacional. Guerra de la energía, de los alimentos, guerra de los microchips, etc. La Guerra es la resultante de la interdependencia. En ese entorno, la paz se vuelve un concepto etéreo.

Frente a los problemas operacionales que Rusia enfrentó al momento de iniciada la invasión, el mundo comenzó nuevamente a vivir bajo la sombra de la amenaza nuclear. Esto no es nuevo en tanto que tan solo quedan en pie dos regímenes internacionales en esta materia, El tratado de no proliferación nuclear y el régimen de control de tecnología misilística. El resto de los acuerdos logrados a lo largo de la guerra fría o a finales de la misma como el tratado de misiles antibalísticos, El acuerdo de misiles de alcance intermedio y en el plano convencional la finalización del tratado de fuerzas convencionales en Europa, evidenciaron aquello que estaba sucediendo en el plano militar: el despliegue creciente de escudos antimisiles, la modernización de los arsenales nucleares y la proliferación de una serie de armas de rango intermedio en el campo nuclear en actores que estaban por fuera de la previsiones de los tratados, era una realidad producto del agotamiento del optimismo generado por los dividendos de la paz.

Las constantes amenazas de empleo de armas que los rusos denominan no estratégicas como respuesta a los problemas en el campo de batalla, ha obligado a actualizar la discusión sobre el empleo de armas nucleares, la militarización del espacio exterior y las consecuencias de una guerra nuclear limitada. Volvemos a poner en valor a la guerra nuclear y sus distintas acepciones a lo cual se suman los indicadores potenciales del uso o producción de otras armas de destrucción masivas como pueden ser las biológicas o las químicas, que estuvieron en el

centro de la discusión internacional en los inicios del conflicto. A todo ese entorno se nos agrega una situación adicional que había estado presente en la época de la guerra contra el terrorismo, pero que ahora cobro súbita relevancia, como por ejemplo el empleo de un bomba sucia o radiológica a los efectos de contaminar. En todo caso si algo de esto ocurre, nos vamos a encontrar en una situación donde no tenemos “cartografía” política para responder, dejándonos literalmente a la deriva y con una incertidumbre mayor de la que existe actualmente. Las armas atómicas no serán lo más moderno del arsenal mundial, pero si continúan constituyendo la columna vertebral de la defensa de todos ellos y la razón objetiva de búsqueda para quienes aún no poseen dicha capacidad.

Si bien no podemos hablar de una guerra mundial, aunque existe la asistencia militar constante y consistente con las realidades del operacionales del campo de batalla por parte de la OTAN y aun cuando Rusia da cuenta de este involucramiento, la guerra en Europa del Este sigue el mismo patrón que se registra desde la guerra de Yugoslavia: la aparición de diásporas que regresan al país para pelear como soldados o para asistir al esfuerzo de guerra, brigadas de voluntarios de distintas nacionalidades que revisten en las filas de los combatientes y que pelean por una bandera ajena tal vez por incentivos de todo tipo, desde pecuniarios hasta identitarios o civilizacionales y por qué no ideológicos. Ucrania tiene la característica de ser una guerra donde los combatientes son

parte de la dinámica de transnacionalización que se vio en el Medio Oriente, África, y Asia. Ejércitos regulares, contratistas militares, voluntarios movilizados, nos dan cuenta de las complejidades políticas que presenta el campo de batalla actual.

La paz es el resultado de los acuerdos políticos que se logren y su duración depende del grado de estabilidad que dichos acuerdos puedan alcanzar. Hoy la paz es etérea, difusa y la guerra es una realidad que para unos pocos millones se siente directamente, mientras que para unos cuantos billones sus efectos son sentidos indirectamente como consecuencias. Cuidado de los liderazgos políticos que utilicen estas consecuencias indirectas para justificar sus propias miserias, incapacidades u acciones internas y externas agresivas en función de un entorno internacional menos amigable estratégicamente. Mientras la guerra es parte de nuestras vidas, y sus efectos una constante temporal en nuestras realidades, la idea de paz se visualiza precaria para los próximos años, los costos reales y una sombra se cierne sobre las sociedades como consecuencia de eventos puestos en movimiento que parecen poco probables que puedan ser alterados. En palabras del Presidente de Francia Emmanuel Macron en su discurso sobre del 24 de agosto de 2022, “estamos presenciando el fin de la abundancia y el fin de la verdad” ambos fueron ejes de relacionamiento para nuestras sociedades. Un mundo de escasez material y posverdad posiblemente definan las narrativas de los conflictos que están por venir y las tragedias

humanas que serán descritas por los libros
de historia en el Siglo XXII.

Mg. Juan Battaleme

Universidad del CEMA

Universidad de Buenos Aires

Investigaciones por concurso ordinario



NUEVOS RETOS AL DESARME Y CONTROL DE ARMAMENTOS: EL USO DE MISILES HIPERSÓNICOS EN LA GUERRA EN UCRANIA*

Mateo de Jesús Audelin Mayo Gómez

Abstract

The war in Ukraine in 2022 witnessed the first use of hypersonic missiles in an armed conflict. The Russian Federation became the first state to use this type of weaponry. This fact poses new challenges to international disarmament and arms control regimes, due to the development of new technologies not covered by current treaties and the risks of hypersonic missiles to international security. This article focuses on analyzing these challenges.

Keywords: disarmament, arms control, hypersonic missiles, war, Ukraine.

Resumo

A guerra na Ucrânia de 2022 atesta o primeiro uso de mísseis hipersônicos em um conflito armado. A Federação Russa se converteu no primeiro Estado a utilizar esse tipo de armamento. Este feito levanta novos desafios aos regimes internacionais de desarmamento e controle de armamentos, pelo desenvolvimento de novas tecnologias não contempladas nos tratados atuais e pelos riscos dos mísseis hipersônicos à segurança internacional. Esse artigo foca-se em analisar estes desafios.

Palavras-chave: desarmamento, controle de armamentos, mísseis hipersônicos, guerra, Ucrânia.

Resumen

La guerra en Ucrania de 2022 atestigua el primer uso de misiles hipersónicos en un conflicto armado. La Federación Rusa se convirtió en el primer Estado en utilizar este tipo de armamento. Este hecho plantea nuevos retos a los regímenes internacionales de desarme y control de armamentos, por el desarrollo de nuevas tecnologías no contempladas en los tratados actuales y por los riesgos de los misiles hipersónicos a la seguridad internacional. Este artículo se enfoca en analizar dichos retos.

Palabras clave: desarme, control de armamentos, misiles hipersónicos, guerra, Ucrania.

* Artículo de investigación. Recibido: 29/07/2022. Aceptado: 1/09/2022.

1. Introducción

La guerra es uno de los fenómenos más estudiados por la disciplina de las Relaciones Internacionales. No solo por su potencial destructivo, sino también por los procesos y cambios resultantes de las contiendas. Uno de esos procesos es la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías armamentísticas¹.

Por lo general, los Estados desarrollan nuevas armas con motivos de seguridad, con base en sus doctrinas y políticas de industria militar. No obstante, el peligro de esto es que cada vez las armas se vuelven mucho más sofisticadas y adquieren un mayor potencial destructivo.

Esta motivación por el desarrollo de nuevas armas no ha cambiado, a pesar de los esfuerzos internacionales en materia de desarme y control de armamentos. Una prueba de lo anterior, es el reciente uso de misiles hipersónicos, por parte de la Federación Rusa, en la Guerra en Ucrania de 2022².

Con base en lo anterior, este artículo de investigación tiene como objetivo explicar los peligros del desarrollo de nuevas armas para el régimen internacional de desarme y control de armamentos, en específico en el

caso de los misiles hipersónicos y su uso en la Guerra en Ucrania de 2022. Al finalizar, se exponen brevemente los retos del control de armamentos y desarme frente a este panorama.

2. Los misiles hipersónicos

Las *carreras armamentistas*³ no son un fenómeno nuevo. Lo “nuevo” es el nivel de sofisticación tecnológica que están adquiriendo, producto del avance científico. De acuerdo con Barry Buzan, las carreras armamentísticas se explican mediante un modelo de acción-reacción, en el cual, los Estados fortalezcan sus armamentos debido a las amenazas que reciben de otros Estados (Buzan, 2011). Dicho de otro modo, si un Estado A desarrolla un arma nueva, esto será una amenaza para el Estado B, entonces éste último reaccionará ante ello y buscará tener la misma arma. Esto sucede con Rusia, China, Corea del Norte y Estados Unidos en el desarrollo de misiles hipersónicos. Existen otros países que también cuentan con programas de investigación y desarrollo de armas hipersónicas: Francia, Japón, India, Australia y Alemania (Davies, 2021, p. 6). Cabe aclarar que la tecnología hipersónica no se puede considerar como una tecnología individual; de hecho, es más un conjunto de

tecnologías combinadas, a como exponen Terry y Price (2020):

La (tecnología) hipersónica no es en realidad una tecnología única. Se trata más bien de una clase de tecnologías relacionadas que deben combinarse entre sí para formar un sistema operacionalmente útil. La Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de Defensa informa de que los sistemas hipersónicos exitosos requieren la combinación eficaz de una serie de tecnologías, como los motores supersónicos de combustión ramjet (scramjet) de alta velocidad, los materiales de alta temperatura capaces de gestionar las elevadas cargas térmicas asociadas a los vuelos hipersónicos, las técnicas de fabricación avanzadas y configuraciones avanzadas de vehículos (p. 75).

Con base en lo anterior, se puede deducir que los misiles hipersónicos no se sustentan en un “hito” reciente, sino más bien, son resultado de las múltiples investigaciones en tecnologías relacionadas a la hipersónica. De hecho, estas tecnologías cuentan con investigaciones desde la década de los 60. No obstante, del año 2000 en adelante se ha intensificado la producción académica respecto a estas tecnologías. Esto se puede observar en la *Figura 1*.

Las investigaciones en tecnologías hipersónicas han crecido y se han intensificado a la par del fomento de programas de desarrollo de armas hipersónicas, por parte de los Estados. El desarrollo de estas tecnologías y nuevas armas ha propiciado un ambiente de incertidumbre respecto a una posible carrera armamentista, a como plantea Lee (2020):

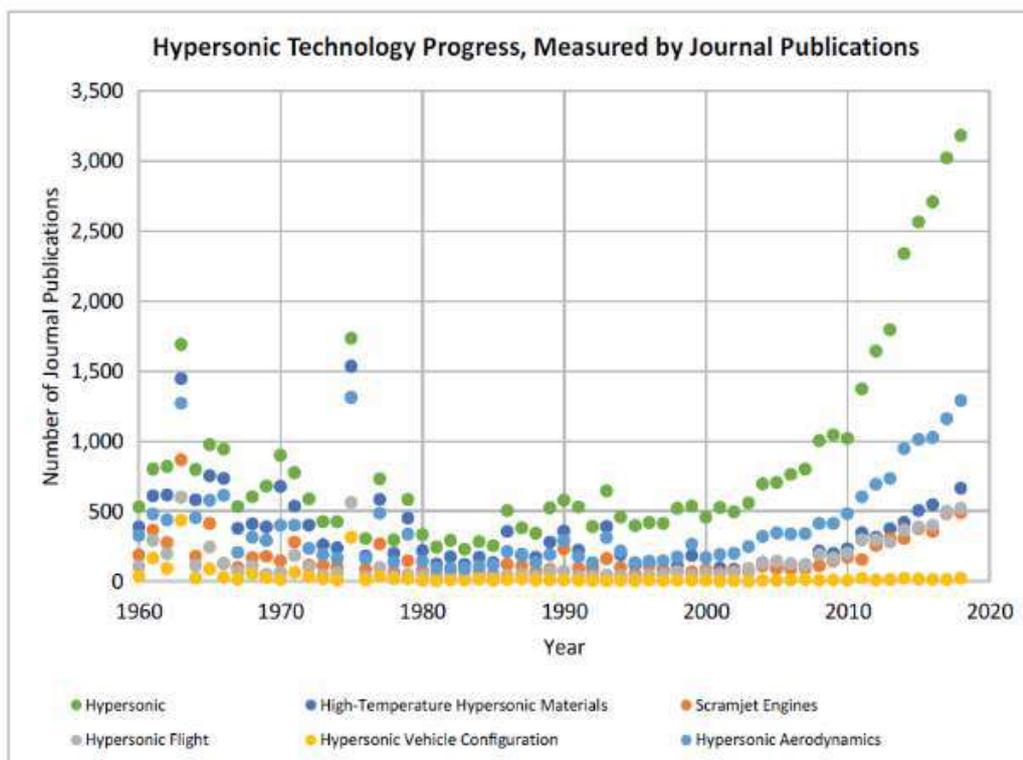


Figura 1.

Evolución de la investigación en tecnología hipersónica, medido por publicaciones en revistas.

En los últimos años ha aumentado la preocupación por la introducción de armas hipersónicas en los arsenales de las grandes potencias. La preocupación de que esto desencadene una nueva carrera armamentística tripartita entre Estados Unidos, Rusia y China ha sido ampliamente debatida tanto en el mundo político como en el académico (p. 30).

El desarrollo de misiles hipersónicos sumerge al mundo en una nueva carrera arma-

mentista con tres grandes competidores: Rusia, China y Estados Unidos. Este último, incluyó la tecnología hipersónica en su lista de Tecnologías Críticas y Emergentes en febrero de 2022 (Beenamari, 2022).

Estados Unidos cuenta con varios programas de desarrollo de armas hipersónicas, repartidos entre la Marina, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Agencia de Proyectos de Investigación de Defensa Avanzados (DARPA⁴). Los principales programas se pueden ver en la *Tabla 1*.

Tabla 1. Principales programas de desarrollo de armas hipersónico de Estados Unidos.

Patrocinador	Sistema	Presupuesto del plan de desarrollo quinquenal (US\$)	Comentarios y calendario previsto
Marina	Golpe convencional rápido	\$5.3 billones	Vehículo planeador hipersónico de reentrada, destinado a funciones multiservicio. Versión lanzada desde un submarino hacia 2028.
Ejército	Arma hipersónica de largo alcance	\$3.3 billones	Empleo por parte del Ejército del vehículo de planeo común que está desarrollando la Marina de los Estados Unidos. Prototipos avanzados para 2023 y adquisición a partir de 2024.
Fuerza Aérea	Arma de respuesta rápida lanzada desde el aire AGM-183	\$581 millones	Prototipo de vehículo de planeo hipersónico lanzado desde el aire. Velocidad de hasta Mach 20 con un alcance de aproximadamente 575 millas. Se prevé que las pruebas de vuelo concluyan en 2022.

⁴ Traducción propia del inglés: *Defense Advanced Research Projects Agency*

DARPA	Planeo táctico de refuerzo	\$117 millones en 2021	En colaboración con las Fuerzas Aéreas de Estados Unidos. Una vía de desarrollo para futuros sistemas hipersónicos de planeo lanzados desde el aire y de alcance táctico.
DARPA	Fuegos operativos	\$40 millones en 2021	Destinado a desarrollar el sistema de planeo táctico (arriba) en un arma lanzada desde tierra.
DARPA	Concepto de arma hipersónica de respuesta aérea	\$7 millones en 2021	Un programa a más largo plazo que pretende dar lugar a un misil de crucero hipersónico táctico lanzado desde el aire, lo suficientemente pequeño como para ser transportado y disparado por una amplia gama de plataformas.

Fuente: (Davies, 2021, p. 8) Traducción propia.

Por su parte, China ha estado trabajando en un Vehículo de Planeo Hipersónico (HGV por sus siglas en inglés), desde 2014 y ha sido probado en 9 ocasiones. A este HGV le han denominado DF-ZF o también es conocido como WU-14 (Davies, 2021, p. 9). En septiembre de 2019, en el marco del desfile militar del 70 aniversario de la República Popular China se mostró el DZ-ZF (Beenamari, 2022). Además de este, China cuenta con un prototipo de misil hipersónico denominado Starry Sky-2 o Xin Kong-2, que fue probado en 2018 y alcanzó velocidades MACH 6 (Da-

vies, 2021, p. 9).

Por otro lado, la Federación Rusa, está desarrollando dos programas de armas hipersónicas: 1) el Vehículo de Planeo Hipersónico (HGV) Avangard, y 2) El misil hipersónico de crucero (HCM) 3M22 Tsirkon (O Zircon) (Beenamari, 2022). De igual manera, existen reportes de un misil maniobrable (el misil Kinzhal) que alcanzaría velocidades MACH 10 (Beenamari, 2022). En la *Tabla 2* se puede apreciar un resumen de la carrera armamentista entre estos 3 Estados.

Tabla 2. Carrera por los Misiles Hipersónicos entre Rusia, China y Estados Unidos.

	Misil	Propulsión	Modo de Base	Despliegue previsto o comunicado
Estados Unidos	Army Long-Range Hypersonic Weapon (LRHW)	Boost-Glide	Lanzamiento desde tierra	Principios de la década de 2020

	Navy Conventional Prompt Strike Weapon (IR-CPS)	Boost-Glide	Lanzamiento desde submarino	Finales de la década de 2020
	Air Force Air-Launched Rapid Response Weapon (ARRW)	Boost-Glide	Lanzamiento desde el aire	Principios de la década de 2020
	DARPA/Air Force Hypersonic Air-Breathing Weapon Concept (HAWC)	Crucero	Lanzamiento desde el aire	Programa de demostración
	DARPA/Air Force Tactical Boost-Glide Weapon (TBG)	Boost-Glide	Lanzamiento desde el aire	Programa de demostración
	DARPA/Army Operational Fires Weapon (OpFires)	Boost-Glide	Lanzamiento desde tierra	Programa de demostración
Rusia	Avangard	Boost-Glide	Lanzamiento desde tierra	2019
	3m22 Tsirkon	Crucero	Lanzamiento desde buque o submarino	Principios de la década de 2020
China	Dongfeng-17 (DF-17)	Boost-Glide	Lanzamiento desde tierra	2020
	Xingkong-2	Crucero	Desconocido	Desconocido

Fuente: (Tracy, 2021, p. 5) Traducción propia.

Es claro que existe una carrera armamentista, en la que los 3 competidores principales están apostando muchísimo por obtener una preciada arma hipersónica. En palabras de Alexander Fedorov, en esta competencia “Rusia tiene experiencia sin mucho dinero, China tiene mucho dinero sin mucha experiencia y Estados Unidos tiene las dos, pero se puso en marcha después que Rusia o China y está acortando distancias” (citado en

Beenamari, 2022).

Los misiles se pueden clasificar en cinco tipos, según su velocidad y régimen aerodinámico: 1) subsónicos, 2) transónicos, 3) supersónicos, 4) hipersónicos y 5) hiperveloces. Cada uno de estos tiene un problema específico de ingeniería. Esto se visualiza mejor en la *Tabla 3*.

Tabla 3. Regímenes aerodinámicos.

Régimen	Número Mach	Principal problema de ingeniería
Subsónico	Por debajo de 0.8	La 'compresibilidad' en el extremo superior del rango de velocidad hace que las superficies de control pierdan efectividad.
Transónico	0.8-1.2	Las ondas de choque se forman a Mach 1 y se necesitan nuevas formas aerodinámicas y geometría.
Supersónico	1.2-5.0	La entrada de aire de los motores a reacción debe gestionarse para mantener el flujo subsónico. El calentamiento por fricción se vuelve importante a velocidades más altas.
Hipersónico	5-10	La gestión de la temperatura se vuelve crítica. El flujo subsónico interno se convierte en una consideración importante en el diseño de motores de respiración de aire.
Re-entrada / hipervelocidad	15+	Las temperaturas del calentamiento cinético superan los límites normales del material.

Fuente: (Davies, 2021) Traducción propia.

La característica fundamental de los misiles hipersónicos es que pueden alcanzar velocidades MATCH 5⁵. En otras palabras, son armas tan rápidas que vuelven compleja su interceptación en sistemas antimisiles. Los misiles hipersónicos se pueden clasificar en dos tipos:

- **Misiles hipersónicos de crucero (HCMs⁶):** se desplazan a velocidad hipersónica constante y son propulsados por

motores de alta velocidad (Benaamari, 2022).

- **Vehículos de planeo hipersónico (HGVs⁷):** se lanzan sobre misiles balísticos y luego planean hacia la atmósfera a una velocidad hipersónica (Benaamari, 2022).

Hay Vehículos de Reentrada Múltiple e Independiente (MIRV ⁸) de misiles balísticos

⁵ Cinco veces más rápido que la velocidad del sonido o 6 mil 174 km/h.

⁶ Por sus siglas en inglés: *Hypersonic Cruise Missile*

⁷ Por sus siglas en inglés: *Hypersonic Glide Vehicle*

⁸ Por sus siglas en inglés: *Multiple Independently targetable Reentry Vehicle*

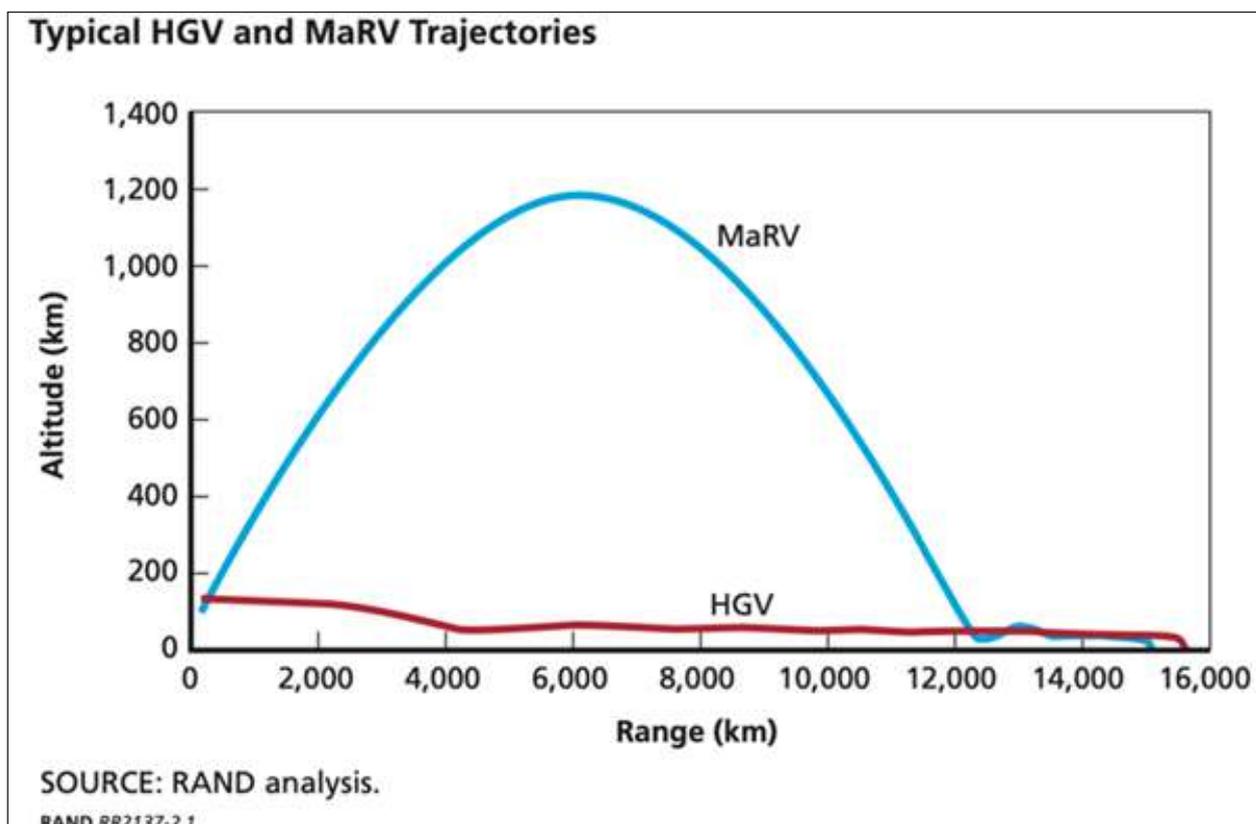
tradicionales que también pueden entrar en la definición de misiles hipersónicos. No obstante, existen otras dos características especiales de los misiles hipersónicos que los diferencian de los misiles convencionales: su trayectoria y la maniobrabilidad. Los misiles balísticos siguen una trayectoria de “U” invertida, que los hace salir de la atmósfera y luego reingresar al lugar de destino. Por el contrario, los misiles hipersónicos pueden viajar por debajo de la atmósfera, con una trayectoria diferente y mucho más rápida. En palabras de Lee (2020):

Mientras que los misiles de crucero han tenido durante mucho tiempo la capacidad de maniobrar y cambiar de dirección en vuelo, los misiles que viajan a mayo-

res distancias se han visto obligados tradicionalmente a seguir una trayectoria balística, lo que hace que sus objetivos sean fáciles de identificar y, cada vez más, de defender. Sin embargo, los misiles hipersónicos (y en particular los vehículos de planeo capaces de atravesar continentes) conservan la capacidad de cambiar de trayectoria, lo que introduce tanto la incertidumbre en cuanto al objetivo previsto como la reducción significativa de la capacidad de un Estado objetivo para defenderse del misil (Lee, 2020, p. 34).

La diferencia de trayectorias se puede observar en la Figura 2.

Figura 2. Trayectoria de los misiles hipersónicos vs. vehículos de reentrada maniobrable.

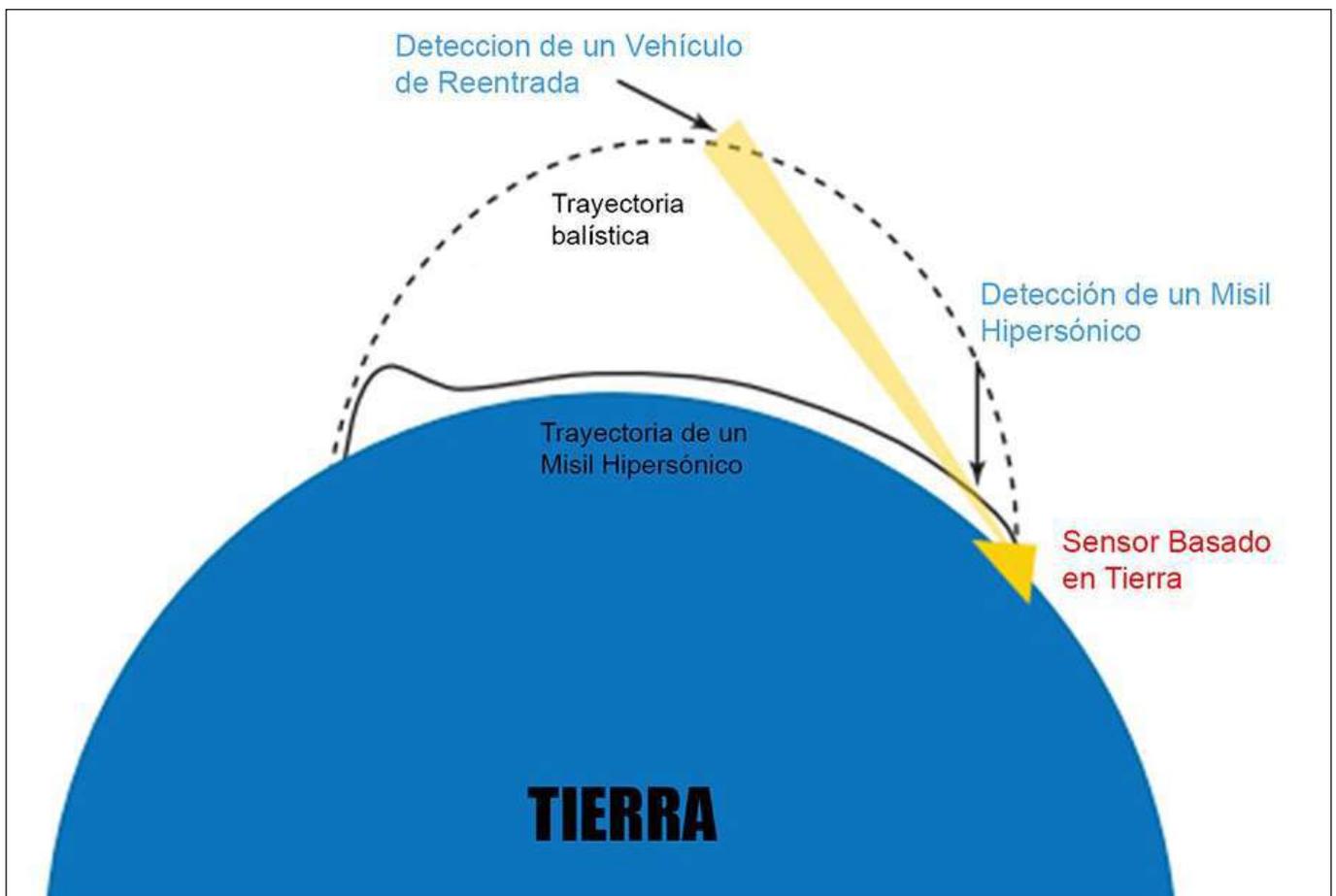


Fuente: (Benaamari, 2022)

Esto vuelve mucho más compleja su interceptación, ya que, por lo regular, los sistemas antimisiles tienen mayor tiempo para interceptar a sus objetivos mientras se encuentran en los puntos álgidos de la curvatura. En cambio, los misiles hipersónicos, gracias

a su baja latitud de vuelo, solo pueden ser detectados hasta su etapa final de vuelo (Benaamari, 2022), por lo tanto se retrasa su interceptación. Esto se puede apreciar mejor en la *Figura 3*.

Figura 3. Detección de misiles con diferentes trayectorias (balística vs hipersónica).



Fuente: (Pulido, 2018)

En la imagen anterior solo se ejemplificó la detección de un misil hipersónico a través de un sistema de sensor basado en tierra, sin embargo, también existen sistemas basados en el espacio.

Por otro lado, los misiles hipersónicos son maniobrables (vertical y horizontalmente),

en consecuencia, se puede alterar su trayectoria (Benaamari, 2022). Este factor también complica su interceptación, ya que el misil hipersónico puede cambiar su rumbo en cualquier momento.

En síntesis, los misiles hipersónicos reúnen las siguientes características: a) alcanzan

velocidades MATCH 5 a MATCH 10, 2) son maniobrables, 3) tienen una trayectoria diferente a los Misiles Balísticos Intercontinentales (ICBM), 4) disminuyen la capacidad de detección de los sistemas de defensa anti-misiles y 5) son mucho más complejos de interceptar. La conjunción de estas particularidades otorga una ventaja en conflictos armados, aunque también suponen riesgos para los demás Estados.

La creación de misiles hipersónicos y su posible uso en conflictos bélicos añade nuevos riesgos a la seguridad internacional y desafíos al régimen de desarme y control de armamentos. De acuerdo con Lee (2020), estas armas añaden incertidumbre al sistema internacional:

La mayor preocupación de los responsables políticos es que las armas hipersónicas pueden volver a inyectar una cantidad significativa de incertidumbre en un sistema de disuasión global relativamente estable. En particular, las armas hipersónicas desafían la capacidad de un Estado para discernir si un ataque entrante tiene o no la intención de dirigirse al Estado y, en segundo lugar, si lleva una carga nuclear (Lee, 2020, p. 30).

Es posible decir que, los misiles hipersónicos generan una doble ambigüedad: de objetivo⁹ y de cargamento¹⁰. Cabe aclarar que estas no son exclusivas ni originarias de los misiles

hipersónicos. Debido a que ya existían armas que previamente podían generar ambigüedad de objetivo, por su capacidad de cambiar de blanco una vez disparadas¹¹. De igual manera, la ambigüedad de carga puede ser generada por cualquier sistema que comparta sistema de lanzamiento¹², como los sistemas duales. No obstante, merece la pena describir estas características en particular para los misiles hipersónicos.

Por un lado, la maniobrabilidad de los misiles hipersónicos hace difícil identificar su destino final. Existe la posibilidad de que un misil hipersónico sea lanzado, por ejemplo, contra un depósito de armas, y después, cambié su trayectoria hacia otro objetivo. A esto se refiere la ambigüedad de objetivo.

Por otro lado, como los misiles hipersónicos pueden llevar tanto cargas nucleares como convencionales, se vuelve difícil identificar la carga del misil. En palabras de Lee (2020):

Se ha especulado ampliamente sobre la posibilidad de que estas armas resulten desestabilizadoras para el equilibrio de poder: la ambigüedad de las ojivas puede hacer que los adversarios potenciales malinterpreten las intenciones; la ambigüedad de los objetivos puede dar lugar a situaciones percibidas de "úsalo o piérdelo" (p. 29).

Estas situaciones de usar o perder, añaden

⁹ Traducción propia del inglés *target ambiguity*.

¹⁰ Traducción propia del inglés *warhead ambiguity*.

¹¹ Por ejemplo, el Tomahawk Land Attack Missile Version E.

¹² Traducción propia del inglés *delivery system*.

una mayor tensión al sistema internacional. Adicionalmente, la alta velocidad de los misiles hipersónicos y su bajo tiempo de detección por parte de los sistemas antimisiles, genera que los Estados tengan menor tiempo de reacción frente a un posible ataque. Según el autor:

La reducción de los plazos altera los incentivos de los responsables de la toma de decisiones de forma que anima a los dirigentes a "disparar primero y preguntar después". Dado el coste de la demora para las capacidades de segundo ataque de un Estado, ya hay muy poco tiempo para cuestionar las intenciones del adversario o si los datos de la alerta están verificados. Con un plazo de decisión estimado generosamente en una cuarta parte de lo que es ahora, los líderes no tendrán más remedio que adoptar posturas de "lanzamiento sobre aviso" que dejen poco margen de error" (Lee, 2020, p. 33).

En suma, los misiles hipersónicos recrudecen los riesgos para los Estados: incertidumbre, ambigüedad de objetivo, ambigüedad de carga y un menor tiempo de reacción. Este ambiente de inseguridad se puede superar con la adaptación o creación de regímenes internacionales de control de armamentos y desarme, en materia de misiles hipersónicos, con el objetivo de regular sus particularidades y/o disminuir su potencial destructivo. Como se verá en el último apartado.

3. Su uso en la Guerra en Ucrania de 2022

El uso de misiles hipersónicos ya no es una amenaza potencial o hipotética. Es un hecho histórico y conviene revisar sus antecedentes. Los misiles hipersónicos rusos se llaman Kinzhal y se probaron el 1ro de diciembre de 2017, en el distrito militar Sur (Valagin, 2018). En 2018, Vladimir Putin los presentó como parte de las armas estratégicas de Rusia y un año después, se realizaron pruebas en el Ártico, a mediados de noviembre de 2019 (TACC, 2019).

Diez días antes del estallido de la Guerra en Ucrania, el Ministerio de Defensa de Rusia desplegó dos cazabombarderos, con misiles hipersónicos, en Siria (Pita, 2022). El 24 de febrero de 2022, el presidente de la Federación Rusa, Vladimir Putin, ordenó una "operación militar especial" contra Ucrania. Esta operación, según Putin, tenía el objetivo de "desmilitarizar y desnazificar" a Ucrania; además de proteger a las repúblicas separatistas del Lugansk y el Donetsk.

Un mes después, el 19 de marzo, Rusia utilizó misiles Kinzhal, en su versión adaptada para plataformas aéreas en combate contra un depósito de armas al oeste de Ucrania, en la localidad de Deliatin, Ivano-Frankivsk (AFP, 2022). Al día siguiente, el 20 de marzo, Rusia utilizó estas armas, por segunda vez, contra una reserva de combustible del ejército de Ucrania, al sur del país (AFP, 2022). El 10 de mayo de 2022, Rusia disparó tres misiles Kinzhal contra la ciudad portuaria de Odesa.

Sus objetivos incluyeron hoteles y un supermercado (Lendon, 2022).

Aunque algunos medios de comunicación niegan la existencia y eficacia de estos misiles, como parte de la guerra propagandística entre ambos países, lo relevante de estos hechos es que el uso de misiles hipersónicos no es una amenaza hipotética, sino un hecho posible en conflictos armados. La Guerra en Ucrania de 2022¹³ quedará marcada en la historia como el primer conflicto armado en el que se utilizaron misiles hipersónicos.

4. Régimen de regulación y retos en materia de desarme y control

Las lecciones de la Primera y Segunda Guerra Mundial obligaron a la sociedad internacional a construir una serie de instituciones y marcos jurídicos para regular el potencial destructivo de la guerra. Fue de esta manera como del espíritu bélico nació el espíritu del control de armamentos y desarme.

Este espíritu quedó plasmado en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, que a la letra dice: “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos

indecibles [...]” (ONU, 1945). En ese documento se estableció la voluntad de la comunidad internacional para prevenir el “flagelo de la guerra”, sin embargo, esta visión pacifista convalece día con día frente al desarrollo de nuevas armas.

La premisa del espíritu del desarme y el control de armamentos es la siguiente: no se puede prohibir la guerra, porque se considera como un derecho de los Estados, pero si la guerra se hace con armas, entonces vale la pena limitar los armamentos para reducir el potencial destructivo de la guerra. Esto se logra mediante dos acciones: el control de armamentos y el desarme.

El control de armamentos se refiere a las “restricciones políticas o legales sobre el despliegue y/o disposición de medios militares nacionales” (Tulliu, S. & Schmalberger, T, 2003, p.8) con la finalidad de reducir el riesgo de una guerra accidental. Dicho de otro modo, se busca crear marcos jurídicos internacionales que limiten el alcance de ciertos tipos de armas. Por ejemplo: el Tratado de Comercio de Armas (TCA) que regula el comercio internacional de armas convencionales.

Por otro lado, el desarme busca “reducir el nivel de las capacidades militares nacionales o prohibir totalmente ciertas categorías de armas ya desplegadas” (Tulliu, S. & Schmalberger, T, 2003, p.9). Algunos ejemplos de desarme son: el Tratado de No Proliferación

¹³ Al momento de escribir estas líneas, la ofensiva rusa continúa y se concentra en las zonas sur y oeste de Ucrania.

Nuclear (NPT) de 1968 que prohíbe la posesión de armas nucleares.

Para Williams (2019) el control de armamentos tiene múltiples beneficios: es una herramienta para lograr objetivos estratégicos, fortalece la estabilidad, reduce los incentivos para el conflicto y en caso de que éste suceda, reduce los daños y las afectaciones económicas; reduce los incentivos para un ataque preventivo y premeditado; puede alterar el carácter de las armas; reduce la expectativa general de guerra y la probabilidad de un ataque sorpresa

Durante el siglo XX hubo avances importantes en el control de armamentos y desarme. Al respecto, se pueden mencionar los siguientes ejemplos:

- El Tratado del Espacio Exterior de 1967
- El Tratado de No Proliferación Nuclear de 1968
- El Tratado sobre Misiles Anti-Balísticos de 1972
- La Convención sobre la prohibición de minas antipersonales de 1997
- La Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas de 1972
- La Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción, Almacenaje y Uso de Armas Químicas y sobre su destrucción de 1993
- La Convención sobre Ciertas Armas Convencionales de 1980

Estos regímenes internacionales favorecen la construcción de un mundo más pacífico y que regula o pretende contrarrestar y limitar el potencial destructivo de las nuevas tecnologías bélicas. No obstante, estas limitaciones no han detenido el desarrollo de nuevas armas. Prueba de ello es el desarrollo de misiles hipersónicos por parte de la Federación Rusa, Estados Unidos, China y Corea del Norte.

De acuerdo con, Tetsuro Kosaka (2020), los regímenes internacionales de desarme pueden colapsar por tres razones: 1) el desarrollo de nuevas armas, 2) la pérdida de confianza entre los actores y 3) por el surgimiento de nuevas potencias no vinculadas a los tratados existentes.

Con base en los planteamientos de Kosaka (2020) se puede analizar si el desarrollo de misiles hipersónicos representa un riesgo a los regímenes internacionales de desarme. A priori, la primera razón se cumple. El desarrollo de una nueva tecnología militar supone un riesgo para los regímenes internacionales vigentes, porque no se considera dentro de las regulaciones actuales. Por lo tanto, esos tratados se quedan obsoletos frente a nuevas tecnologías.

La tercera razón también se cumple, con el rearme de China y sus avances científico-tecnológicos en materia de misiles hipersónicos. Además, es un Estado notoriamente ausente de la mayoría de tratados de desregulación de cabezas nucleares. Estos factores permiten deducir que el desarrollo tecnológico y la creación de nuevos tipos de

armamento en la era actual dejarían obsoleto los regímenes internacionales de desarme existentes.

En suma, en el siglo XXI se cumplen dos condiciones que hacen peligrar el régimen de desarme y control de armamentos: la existencia de actores no vinculados a los tratados existentes y el desarrollo de nuevas armas. Existe un andamiaje jurídico que corre el peligro de ser rebasado y quedar obsoleto por la creación de nuevas armas, más poderosas, más precisas y destructivas.

Las armas hipersónicas representan una nueva clase de vehículo de entrega no consideradas por los tratados existentes de control de armamentos (Lee, 2020). No hay acuerdo internacional que restrinja el desarrollo y despliegue de tecnologías hipersónicas, ni mucho menos que establezca los parámetros de su uso, por ejemplo, para delimitar si solo pueden usar cargas convencionales o si se permitirá su uso con cargas nucleares.

Es necesario entonces propiciar marcos jurídicos internacionales para regular estas armas. Una de las propuestas de Lee (2020) es modificar los acuerdos de no proliferación existentes, como el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles (MTCR), para incluir las tecnologías ligadas a las armas hipersónicas. Además, el autor indica que se requiere negociar y regular dos puntos específicos: 1) el número de cabezas nucleares y 2) los vehículos de lanzamiento.

Por su parte, Williams (2019) plantea 6 posi-

bles escenarios para el control de armamentos en materia de misiles hipersónicos. Estos son:

1. **Reducciones bilaterales:** Estados Unidos y Rusia acuerdan limitarse a sí mismos al mismo número.
2. **Desequilibrio cuantitativo:** Estados Unidos y Rusia firman un tratado limitando sus HGV en diferentes niveles.
3. **Definir qué países pueden tener misiles hipersónicos y qué países no:** un esquema similar al Tratado de No Proliferación, en el que se establezca que Estados Unidos, Rusia y China pueden seguir desarrollando y desplegando HGV's en un límite acordado. Además, se establece que los demás países no pueden desarrollar estas armas.
4. **Dominio cruzado y medidas de fomento de la confianza:** Estados Unidos, Rusia y China celebran diálogos de medidas de fomento de confianza para abordar cómo se incorporarían los HGV's a las fuerzas estratégicas existentes.
5. **Ratios bilaterales:** En la misma línea que el START. Se establecen revisiones técnicas, inspecciones, ratios de vehículos de entrega nucleares existentes, limitaciones de HGV's para uso nuclear al 25%, entre otras medidas técnicas.
6. **Limitaciones multi-etapas:** Rusia y Estados Unidos acuerdan un límite general de cabezas nucleares y vehículos estratégi-

cos de entrega. Un formato similar al NEW START.

Hasta el momento, no hay intenciones por parte de ninguno de los tres países para abordar este tema. Sin embargo, su uso en la Guerra en Ucrania de 2022, hacen evidente la necesidad de visibilizar y difundir este asunto. Urge que la diplomacia haga su trabajo de coordinar diálogos e incluir este tema en la agenda internacional.

6. Conclusiones

El espíritu del desarme tuvo sus éxitos en el siglo pasado, pero el siglo XXI plantea nuevos retos y demanda nuevos mecanismos de desarme y control de armamentos que abarquen un nuevo catálogo de armas, como los misiles hipersónicos. Esto con el fin de crear un marco jurídico que actualice el régimen internacional de desarme y control de armamentos ya existente, de lo contrario, se corre el peligro de tener un régimen obsoleto.

La importancia del desarme en el siglo XXI reside en el peligro de las nuevas carreras armamentistas y el desarrollo de nuevas armas. Conforme avanza la carrera armamentista y se crean nuevas armas, más poderosas y peligrosas, es necesario avanzar también en la agenda de desarme y control de armamentos. Ambos espíritus compiten durante la historia, el espíritu de la guerra crea cada vez nuevas armas y el espíritu del desarme queda rebasado; no obstante, para no dejarlo atrás se requieren crear nuevos marcos jurídicos que regulen y/o

prohíban el uso de las nuevas armas.

El uso de misiles hipersónicos, por parte de Rusia, en la Guerra en Ucrania, es prueba de que estas nuevas armas pueden ser utilizadas en un conflicto armado y suponer grandes riesgos a la seguridad internacional. Aunado a lo anterior, se cumplen dos de las condiciones de Kozaka para el colapso de los regímenes internacionales de desarme y control de armamentos: el desarrollo de nuevas armas y el surgimiento de nuevas potencias no vinculadas a los tratados existentes.

Hasta el momento, no hay indicios de que Rusia, China y Estados Unidos aspiren a tener diálogos en esta materia. No obstante, conforme aumenta la carrera armamentista, será necesario que los tres países establezcan foros para regular y/o prohibir el desarrollo de misiles hipersónicos. Este objetivo se puede cumplir con varios ejemplos: ya sea utilizando el espíritu del NPT o del START. O incluso, a través de reducciones trilaterales acordadas.



Mateo de Jesús Audelin Mayo Gómez

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Cursa la Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Integra el grupo de investigación “Seminario de Relaciones Internacionales” de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Correo electrónico: mateomayo@politicas.unam.mx

Bibliografía

- AFP. (19 de mayo 2022). Rusia utiliza por primera vez misiles hipersónicos para atacar Ucrania. El Economista. URL:
<https://www.economista.com.mx/internacionales/Rusia-utiliza-por-primera-vez-misiles-hipersonicos-para-atacar-Ucrania-20220319-0007.html>
- AFP. (20 de marzo 2022). Lanza Rusia de nuevo misiles hipersónicos; Ucrania reporta ataque a refugio. La Jornada. URL:
<https://www.jornada.com.mx/notas/2022/03/20/mundo/lanza-rusia-de-nuevo-misiles-hipersonicos-ucrania-reporta-ataque-a-un-refugio/>
- Benaamari, O. (15 de febrero 2022). Los misiles hipersónicos y la nueva carrera armamentista. El Siglo de Asia. URL:
<https://elsiglodeasia.com/2022/02/15/los-misiles-hipersonicos-y-la-nueva-carrera-armamentista/>
- Brone, R. & Starr, B. (14 de diciembre 2020). El pentágono revela algunos detalles del misil hipersónico 'hiper duper' de Trump. CNN. URL:
<https://cnnespanol.cnn.com/2020/07/17/el-pentagono-revela-algunos-detalles-del-misil-hipersonico-super-duper-de-trump/>
- Buzan, B. (2011). Security Studies. Routledge.
- Davies, A. (23 de marzo 2021). Coming ready or not: Hypersonic weapons. Australian Strategic Policy Institute. URL:
<https://www.aspi.org.au/report/coming-ready-or-not-hypersonic-weapons>
- Kosaka, T. (12 julio 2020). Arms race for peace? US ups the ante to bring China to table. Nikkei Asia. URL:
<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Arms-race-for-peace-US-ups-the-ante-to-bring-China-to-table>
- Lee, C. (2020). Asking the right questions: hypersonic missiles, strategic stability, and the future of deterrence. En *Recalibrating NATO Nuclear Policy* (pp. 4-39.). Roma: NATO Defense College.
- Lendon, B. (2022). What to know about hypersonic missiles fired by Russia at Ukraine. CNN. URL:
<https://edition.cnn.com/2022/03/22/europe/biden-russia-hypersonic-missiles-explainer-intl-hnk/index.html>
- Organización de Naciones Unidas. (1945). Preámbulo de la Carta de Naciones Unidas. Organización de Naciones Unidas. URL:
<https://www.un.org/es/sections/un-charter/preamble/index.html>
- Pita, E. (2022). Los misiles hipersónicos, la baza secreta de Putin en Ucrania. septiembre 1, 2022, de La Voz de Galicia Sitio web:

<https://www.lavozdegalicia.es/noticia/internacional/2022/03/19/baza-secreta-putin/00031647704508557889315.htm>

Pulido, G. (2018). Misiles Hipersónicos. Revista Ejércitos. URL: <https://www.revistaejercitos.com/2018/09/23/misiles-hipersonicos/>

TACC. (2019). Fuentes: las pruebas del misil hipersónico "Dagger" se realizaron por primera vez en el Ártico. septiembre 1, 2022, de TACC Sitio web: https://tass.ru/armiya-i-opk/7234431?utm_source=charly015.blogspot.com&utm_medium=referral&utm_campaign=charly015.blogspot.com&utm_referrer=charly015.blogspot.com

Terry, N. & Price, P. (2020). Hypersonic Technology: An evolution in Nuclear Weapons?. *Strategic Studies Quarterly* (14), pp. 74-99.

Tracy, C. (2021). Slowing the Hypersonic Arms Race: A Rational Approach to an Emerging Missile Technology. Union of Concerned Scientists. URL: <http://www.jstor.org/stable/resrep32881>

Tulliu, S. & Schmalberger, T. (2003). En buenos términos con la seguridad: diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de confianza. Ginebra: Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme.

Valagin, A. (2018). El comandante en jefe de las Fuerzas Aeroespaciales Rusas reveló el secreto del misil hipersónico Kinzhal. septiembre 1, 2022, de RG.RU Sitio web: <https://rg.ru/2018/03/01/glavkom-vks-rossii-raskryl-sekret-giperzvukovoj-rakety-kinzhal.html>

Williams, H. (2019). Asymmetric arms control and strategic stability: Scenarios for limiting hypersonic glide vehicles. *Journal of Strategic Studies*. 42:6, pp. 789-813. DOI: 10.1080/01402390.2019.1627521

GUERRA HÍBRIDA: LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS COMO INSTRUMENTO DE GUERRA*

Claudia Antonella Capdevilla

Abstract

The purpose of this essay is to analyze the nature and characteristics of hybrid warfare. An ambiguous, innovative, dynamic and flexible concept that includes cases as diverse as violent acts perpetrated by militarized civilians, cyberattacks against public structures and massive campaigns of fake news and social media tampering. Delving deep into the topic, we will focus specifically on the use of new technologies as a war instrument and cyberspace as a battlefield.

Key-words: Hybrid warfare, technological development, cyberspace, cyber-attack, international law.

Resumo

O propósito deste trabalho é analisar a natureza e características da guerra híbrida. Um conceito ambíguo, inovador, dinâmico e flexível que inclui casos tão diversos como os atos violentos praticados por civis militarizados, ciberataques contra estruturas públicas, massivas campanhas de “fake news” e manipulação das redes sociais. Introduzidos ao tema nos focaremos especificamente, no uso da nova tecnologia como instrumento de guerra e o ciberespaço como campo de batalha.

Palavras Chave: Guerra Híbrida; Desenvolvimento Tecnológico; Ciberespaço; Ciberataques; Direito Internacional.

Resumen

El propósito de este trabajo es analizar la naturaleza y características de la guerra híbrida. Un concepto ambiguo, innovador, dinámico y flexible que incluye casos tan diversos como los actos violentos perpetrados por civiles militarizados, ciberataques contra estructuras públicas, masivas campañas de “fake news” y manipulación de las redes sociales. Introducidos en el tema nos detendremos específicamente, en el uso de la nueva tecnología como instrumento de guerra y en el ciberespacio como campo de batalla.

Palabras Claves: Guerra híbrida, desarrollo tecnológico, ciberespacio, ciberataques, derecho internacional.

* Artículo de Reflexión. Recibido: 17/08/2022. Aceptado: 14/09/2022.

1. Primeras aproximaciones

La guerra es un fenómeno constante a lo largo de la historia de la humanidad, con el paso de las generaciones ha ido mutando en sus formas y medios, evolucionando a los fines de satisfacer las ideas y visiones que movilizan la gestión de esos conflictos. En palabras de Von Clausewitz *“la guerra cambia con el tiempo, adaptándose al mismo, con sus condiciones previas y, por supuesto, cambiará con sus posteriores evoluciones”* (Clausewitz, 1832).

El mundo ha vivido varias generaciones de guerra desde que los tratados de Osnabrück y Münster, firmados en el año 1648 que sellaron la paz en Europa luego de la Guerra de los Treinta Años y materializaron “La Paz de Westfalia” constituyendo la partida de nacimiento del Estado-Nación y con ello el establecimiento de las fuerzas que garantizarían su integridad y soberanía. Desde 1648 hasta nuestros días, estas fuerzas que en nombre del Estado al que representan y administrando el monopolio legítimo de la fuerza, en muchos casos han enfrentado militarmente a quienes amenazan su seguridad o impiden la consecución de sus fines políticos.

La calma no duraría mucho, después de la firma de la Paz de Westfalia hasta el inicio de

la guerra civil de los Estados Unidos en 1860 se dio lugar a las guerras de primera generación¹, caracterizada por la utilización, en un campo de batalla determinado (en tierra o mar), de formaciones en líneas e hileras, siguiendo un orden, con marcados rasgos militares y la utilización de uniformes que permitían identificar claramente al enemigo. Entre 1861 y 1938, se librarán en el mundo las guerras de segunda generación² en las cuales se incorpora el avión, que revolucionó la guerra terrestre, alcanzando la tercera dimensión del campo de batalla: el espacio aéreo, sumado a un verdadero sistema de trincheras que hacía más difícil la identificación del enemigo y el establecimiento del orden de batalla, por lo que debió centrarse más en la organización y planificación de las batallas con coordinación de armas. Los objetivos incluirán el apoyo de la población a la guerra y la cultura del enemigo. Hasta aquí, las guerras eran de tipo convencional.

Las guerras de tercera generación, nacieron el 1 de septiembre de 1939³ y se mantiene hasta entrada el siglo XXI, está dada por la Blitzkrieg (guerra relámpago) diseñada por los estrategas de Hitler durante el Tercer Reich. No se basaban en la potencia de fuego y atrición, sino en la velocidad y sorpresa, sumado al dominio total del tercer campo de batalla (Lind, 2005). Aparecen elementos no convencionales en el campo de batalla: el espio-

¹ Entre ellas podemos mencionar a las guerras provocadas por la invasión otomana, la Guerra Anglo-española de 1727 por la disputa de Gibraltar, la Guerra de los Siete Años, las guerras napoleónicas entre 1792 y 1815, la Guerra de Crimea, la Guerra de Independencia libradas en América.

² Las batallas de la Primera Guerra Mundial libradas en Europa, la Guerra de Secesión de los Estados Unidos entre 1861 y 1865, la Guerra de la Triple Alianza entre 1864 y 1870, la Guerra del Pacífico entre 1879 y 1884 y la Guerra del Chaco entre 1932 y 1935, en Sur América.

³ Con la invasión alemana a Polonia.

naje, el sabotaje, el terrorismo, etc., técnicas empleadas por la inteligencia y las fuerzas de resistencia para afectar el orden enemigo. Después de la Segunda Guerra Mundial, durante la Guerra Fría y casi al final de esta generación, se identifican claramente a otros elementos “ajenos” al escenario bélico; el principal de ellos, la prensa y equipos de reporteros que actúan directamente en las operaciones militares. En la guerra de tercera generación se aprecia el desarrollo de las operaciones cercanas, profundas y de retaguardia, que dieron origen a las operaciones aerotransportadas, a las operaciones de asalto aéreo, que explotan al máximo la dimensión aérea del campo de batalla, a las operaciones especiales y las operaciones psicológicas que buscan la “distorsión mental y física” de los combatientes y de la población civil.

Cuando se hace referencia a la cuarta generación se habla de una guerra con características distintas a todas las anteriores en donde la tecnología se presenta como el arma principal en el campo de batalla y el enemigo no se exhibe en líneas o frentes definidos, sino que su presencia en el campo de batalla es difusa. Aquí, la diferencia entre militares y civiles en el escenario podría desaparecer. Surgiendo de estas características que estaríamos dentro de guerras irregulares o no convencionales.

Es de destacar que existen criterios que consideran que la guerra ha evolucionado hacia una quinta generación, orientada a “demoler la fuerza intelectual del enemigo” o provocar

en la población de los países a los que pretendían conquistar, el sufrimiento humano, el miedo y la inestabilidad convirtiendo a la democracia en una dictadura manejada por las grandes corporaciones, donde los ataques son masivos e inmediatos por parte de megaempresas transnacionales, que venden sus «productos» (como el espionaje) a los Estados (Aharonian, 2018). Donde la guerra escapa del monopolio de los Estados, y a nivel estratégico incluye tanto aspectos armamentísticos como psicológicos.

En la hora actual, el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC's) han provocado el nacimiento de la llamada Sociedad de la Información y del Conocimiento. Actualmente, el ciberespacio se entiende como lugar de encuentro para millones de personas en el que todo está interconectado, su repercusión para la sociedad ha tenido efectos extraordinarios, su aparición ha supuesto un antes y un después en la era de la información, de la comunicación y de la guerra. La naturaleza de los conflictos ha asumido formas más complejas que en el pasado como resultado de estas revoluciones tecnológicas e informativas que crearon nuevos medios y áreas de confrontación que no estaban previamente disponibles. Internet y los teléfonos móviles han proporcionado medios de comunicación potentes a nivel local e internacional, El desarrollo de la química también ha conducido a la aparición de varios tipos de explosivos que se preparan fácilmente localmente, además de las armas avanzadas y efectivas proporcionadas por el mercado negro, lo que

conduce a la aparición de una nueva generación luchando en formas tradicionales y no convencionales de manera integrada, una forma sofisticada de la guerra, usando sus tácticas y, al mismo tiempo, usando armamento sofisticado (Kahwagi, 2016).

El surgimiento de estos nuevos elementos en un escenario bélico ha dado lugar a una hibridación de la guerra. Concepto nuevo, complejo⁴ y discutido que analizaremos con la finalidad de indagar acerca de la revolución tecnológica, los medios de comunicación y su influencia en el conflicto bélico híbrido.

2. Guerra híbrida

Las «cosas» híbridas —amenaza híbrida, guerra híbrida, conflictos híbridos, tácticas híbridas, influencia híbrida o confrontaciones híbridas— se han convertido en uno de los hype informativos del momento por méritos propios (Colom Piella, 2019). Alternativamente denominada guerra no lineal, medidas activas o conflicto en “la zona gris”, la guerra híbrida no tiene una definición única y acordada.

Inicialmente, para definir estas “nuevas guerras” se barajaron los tradicionales términos de guerra irregular (contraria a los usos y costumbres de la guerra) y conflicto asimétrico (encaminado a explotar las vul-

nerabilidades de las fuerzas regulares), dos términos que escapan a la lógica convencional, regular y simétrica.

Sin embargo, se alertó de que estos conceptos tradicionales no lograban captar la complejidad, naturaleza e implicaciones de estas nuevas modalidades de lucha, que parecían combinar el empleo de métodos y medios característicos de la guerra irregular (insurgencia, agitación, propaganda, guerrilla urbana o actos terroristas) con acciones convencionales limitadas de enorme eficacia; que reunían el armamento más sencillo con algunos de los más avanzados sistemas de armas y sofisticados sistemas de mando, control, comunicaciones e inteligencia; que gozaban de una organización más sólida, cohesionada y con mayores ambiciones políticas que los grupos insurgentes tradicionales; que sabían aprovechar el poder de las redes para difundir globalmente su mensaje político, y cuyas estrechas relaciones con el crimen organizado internacional no sólo les garantizaban unas fuentes de financiación impensables años atrás, sino también el libre acceso a cualquier tipo de bienes y servicios (Hoffman, 2006).

Históricamente, el término guerra híbrida comienza a popularizarse entre los años 2006 – 2009. Y si bien, como mencionamos su concepto se encuentra en cimentación podríamos definirlo como una mezcla de

⁴ Incluye casos tan diversos como los actos violentos perpetrados por civiles militarizados filo-rusos en el Este de Ucrania, o ciber-ataques contra estructuras críticas públicas en los Países Bálticos, o las masivas campañas de fakenews y manipulación de las redes sociales durante el referéndum por el Brexit en el Reino Unido y las recientes elecciones presidenciales en Estados Unidos y Francia.

guerra convencional y guerra asimétrica, caracterizada por el uso de la tecnología moderna, que no está sujeta a reglas constantes desde el mando a las operaciones militares, y tiene como objetivo destruir el poder del enemigo y neutralizar sus capacidades, e infligir las mayores pérdidas. La guerra híbrida contraviene totalmente las reglas conocidas en las guerras, es una estrategia militar que combina las guerras convencionales y asimétricas con la ciberguerra, con otros métodos influyentes como las fake news y la diplomacia, y operaciones cinéticas con esfuerzos de subversión.

El término guerra híbrida se emplea de manera oficial por primera vez en la Estrategia Nacional de Defensa estadounidense del año 2005 con la intención de explicar la combinación de dos o más amenazas ya sean de tipo tradicional (convencional), irregular, catastrófica o disruptiva. Sin embargo, recién en el año 2006 con las publicaciones realizadas por James N. Mattis y Frank G. Hoffman⁵ cuando se le dotó de contenido teórico, utilizado para describir la integración de tácticas, técnicas y procedimientos convencionales e irregulares, mezcladas con actos terroristas, propaganda y conexiones con el crimen organizado. Y con el conflicto en el sur de Líbano entre Israel y Hizbollah cuando pareció tener lugar su primera gran manifestación práctica.

No obstante, desde que Mattis y Hoffman

acuñaron el término en 2005 hasta la actualidad, el concepto de guerra híbrida se ha ido ampliando, abarcando múltiples aspectos del panorama de la seguridad internacional y escapando de las regulaciones internacionales: desinformación en el ciberespacio por parte de Rusia, construcción de islotes artificiales por China, ciber-ataques por Corea del Norte, cárteles de la droga mexicanos, radicalización y terrorismo, etc. Lo híbrido busca influir en la toma de decisiones de sus víctimas, socavando sus valores, su estabilidad social/económica y la confianza de la población para lograr sus objetivos.

En esta línea, la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019 ha definido amenaza híbrida como aquellas "acciones coordinadas y sincronizadas dirigidas a atacar de manera deliberada las vulnerabilidades sistémicas de los estados democráticos y las instituciones, a través de una amplia gama de medios, tales como acciones militares tradicionales, ciberataques, operaciones de manipulación de la información, o elementos de presión económica (...)" "(...) Actores estatales y no estatales, bien de forma directa o a través de intermediarios, explotan las facilidades que ofrece Internet para la desinformación y propaganda y un interés generalizado en la obtención y desarrollo de capacidades militares para operar en el ciberespacio, incluyendo en muchos casos medios y capacidades ofensivas".

⁵ MATTIS, J. y HOFFMAN, F. "Future warfare: The rise of hybrid warfare". U.S. Naval Institute Proceedings. 132 (11), 2005, pp. 30-32. Y, HOFFMAN, F.: Conflict in the 21st Century: The rise of hybrid wars. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies, 2007

En ese sentido, el desarrollo del ciberespacio, el ingreso a la Era de la Información, la globalización y el acceso libre a tecnologías avanzadas ha facilitado la combinación de acciones convencionales e irregulares, en busca de modificar creencias, actitudes, preferencias, opiniones, expectativas, emociones o predisposiciones de los demás para actuar, haciendo tambalear estructuras estatales.

Y es que, el sistema de valores de las sociedades democráticas occidentales de las últimas décadas y la diferente percepción que tienen de los conflictos bélicos ha influenciado en el hecho de que el empleo de la fuerza militar convencional (armada) sea cada vez más difícil, ilegítima e ineficaz (Sanchez Garcia, 2012). Así, los métodos utilizados por Alejandro Magno para dominar la insurgencia en Sogdiana y Bacteria hoy serían calificados como brutales o los bombardeos sistemáticos e indiscriminados sobre las ciudades durante la Segunda Guerra Mundial, a más de no haber tenido efecto disuasorio en ninguno de los dos bandos, hoy violarían la CNU y despertarían ánimos negativos en las poblaciones.

Para la sociedad actual, estos procedimientos serían totalmente inaceptables. Es por ello que se busca y encuentra la forma de hacer una guerra “abstracta”, sin bajas inmediatas. Y todo ello siguiendo la teoría de que lo más importante no es aniquilar al enemigo sino manipular la pasión de las poblaciones y desarmar al adversario desde adentro, ya sea por conmoción política,

social y/o económica.

Este tipo de guerra provoca una oscilación permanente entre el estado de paz y de guerra de los estados que la sufren, situándose en la “zona gris”. Que, con intrusiones territoriales sin llegar a la confrontación armada, proliferación de información falsa y comunicaciones propagandísticas manipuladas, coerciones políticas o económicas, acciones encubiertas y ciberataques sitúan a los Estados en una posición de ataque-defensa que ha logrado, desafortunadamente, escapar a la prohibición del uso de la fuerza del Art 2.4 de la Carta de Naciones Unidas.

A) Características de la Guerra Híbrida.

La construcción teórica de lo híbrido en el ámbito militar permite hallar los siguientes elementos característicos, los más novedosos del siglo XXI:

- Por los actores involucrados: desde Estados interviniendo de manera directa o delegando su actuación a agentes domésticos o proxies, hasta guerrillas, terroristas, redes criminales o contratistas militares privados. Tal y como se está observando en ciertos escenarios, el elemento «mercenario» puede permitir mejorar la capacidad operativa del elemento irregular (dada por la contratación de expertos en la materia de los actos a llevar a cabo) a la vez que se dificulta la atribución directa de responsabilidades (Dado por el anonimato de los actos o la falta de

pruebas que permitan vincularlos con quienes son sus autores intelectuales).

- Por los medios utilizados: desde armas sencillas empleadas de manera novedosa, sistemas sofisticados transferidos por los Estados, armamento pesado o tecnologías de uso dual disponibles en el mercado. Sumado al desarrollo exponencial de las nuevas tecnologías como material bélico.

- Por las tácticas empleadas: desde acciones convencionales limitadas, actos terroristas, insurgencia, ciberoperaciones en todo el espectro, maskirovka/MILDEC (camuflaje), ocultación y engaño o propaganda multicanal. De forma de no motivar un casus belli, las actividades estrictamente no-militares deberían realizarse de manera encubierta para dificultar la atribución de responsabilidad, razón por la que las operaciones informativas, la infiltración de operativos o el empleo de proxies para la subversión serían fundamentales para la preparación del campo de batalla extendido.

- Por los multiplicadores usados: desde sistemas de posicionamiento, inteligencia de señales, de fuentes abiertas y de redes sociales, drones, comunicaciones avanzadas y toda la gama de operaciones de información utilizando una amplia gama de vectores —guerra electrónica, operaciones psicológicas, engaño, ciberoperaciones e

instrumentos de control social, manipulación de la información, chantaje, extorsión o presión en medios y redes sociales— susceptibles de ser utilizados en todo el ciclo del conflicto y de forma escalatoria. Permitiendo la masificación de las operaciones.

- Por las fuentes de financiación manejadas, desde actividades legales y delictivas con estrecha colaboración con el crimen organizado y financiamiento oculto de los Estados.

Estas características nos permiten diferenciar a -lo híbrido- de aquellos actos de guerra convencional. A diferencia de lo que ocurre en las guerras tradicionales, los métodos que se ponen en práctica en las llamadas guerras híbridas pueden englobar desde un boicot a la economía de la nación enemiga, introducirse en redes cibernéticas o incluso establecer centros culturales sólo para financiar partidos políticos afines a sus intereses. Aunque puede combinar el empleo de medios convencionales y no convencionales, lo novedoso de este concepto no radica en la combinación de métodos de hacer guerra, en esencia, eso no es desconocido, sino que calza perfectamente en la doctrina estratégica de operaciones no lineales de amplio espectro. Sino que, la guerra híbrida (o compuesta para algunos autores), permite el empleo simultáneo de fuerzas regulares e irregulares, bajo un mismo mando y dirección estratégica y con cierta coordinación táctica y operacional, combina operaciones encubiertas, apoyo a grupos

locales por parte de actores externos, emplea contratistas militares privados, se asocia con el crimen organizado, y recibe apoyo de fuerzas regulares, a más de las masivas operaciones de propaganda e información y se identifica con la dificultad de atribución de la responsabilidad de estos actos. Siendo utilizado muchas veces como una especie de justificación para intervenir en otros Estados o limitar su poder político (Ramos, 2017).

Podemos encontrar un claro ejemplo de lo hasta aquí expuesto en el contexto del conflicto armado entre Rusia y Ucrania, evidencia de una guerra híbrida que implica el empleo de la fuerza militar y de “otros medios”.

El deseo de Moscú para que Ucrania continúe en su papel de Estado tapón, bloqueando la expansión de la OTAN hacia Europa del Este y hacia sus fronteras desencadenó en las acciones ofensivas de la madrugada del 24 de febrero. Es destacable remarcar que, al mismo tiempo que las tropas rusas iniciaban su marcha, también lo hacían una serie de ciberataques a sitios webs gubernamentales ucranianos, como el del Ministerio de Asuntos Exteriores, Infraestructura, entre otros. Lo que no era extraño, ya que, desde inicios de febrero de 2022, se habían evidenciado ataques cibernéticos contra el Ministerio de Defensa ucraniano y dos de las instituciones crediticias más grandes de Ucrania, PrivatBank y Oschadbank. Asimismo, el 21 de febrero de 2022, en un golpe político desestabilizante, el presidente Putin reco-

noció a las dos autoproclamadas Repúblicas Independientes de la región del Dombás, Donetsk y Luhansk.

Por otra parte, el canciller alemán, Olaf Scholz, suspendió la autorización de la operación del gasoducto Nord Stream 2, haciendo eco a las sanciones impuestas por países occidentales contra Rusia. Adicionalmente, el primer ministro británico, Boris Johnson, disponía la exclusión de los bancos rusos del sistema bancario de su país, afectando de esta manera la obtención de deuda soberana por parte de Rusia en el mercado británico. Asimismo, Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá decidieron cerrar su espacio aéreo a los vuelos comerciales procedentes de Rusia.

Igualmente aquellos “paquetes de sanciones devastadoras” acordadas por el G7 contra Rusia, no son más que claros ejemplos de estos mecanismos más abstractos pero igual de devastadores de hacer la guerra.

3. Guerra híbrida en el Derecho Internacional

La evolución de los conflictos armados potencia su carácter híbrido, multidimensional y complejo y dificulta la aplicación de las políticas necesarias para su prevención, gestión y resolución definitiva. Viene acompañada por la tensión permanente y creciente entre la «legalidad» internacional y la transformación que está experimentando la «legitimidad» internacional como consecuencia de una poderosa tendencia a inten-

sificar las relaciones entre países y sociedades con distintas formas de organización política y cultural (Caalduch Cervera, 2012).

Esta tensión se aprecia claramente en relación con la progresiva expansión de las normas jurídicas internacionales que regulan el uso de la fuerza y su creciente colisión con el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados, emerge con toda su crudeza para mostrar los límites jurídico-políticos y las dificultades prácticas para aplicar el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas en los conflictos híbridos. El principal inconveniente del sistema de seguridad colectiva en estos casos resulta de su carácter estatal. En efecto, al haberse creado por y para aplicarse en las relaciones entre los Estados, aunque legalmente se ha extendido también a las relaciones entre actores no estatales, resulta difícil y compleja su aplicación eficaz a aquellos conflictos armados en los que alguna o todas las partes intervinientes no son Estados, máxime si tales grupos gozan del apoyo activo de amplios sectores de la población civil.

En consecuencia, aparecen las dificultades para poder definir las estrategias más eficaces a la hora de intervenir y resolver los conflictos híbridos que, aun siendo en su mayoría intraestatales, adquieren con suma facilidad una proyección internacional, ya que, la dinámica interna de cada conflicto hace que vayan evolucionando, de tal forma que los conflictos armados no internacionales pueden convertirse en conflictos internacionalizados o transfronterizos. Es frecuen-

te que la lógica de decisión y acción que requiere la prevención, gestión o resolución de los mismos se deplora con las limitaciones políticas y/o legales que imponen los gobiernos de los países que deben llevarla a cabo, condicionados por el impacto de los medios de comunicación en las opiniones públicas y por los valores culturales que dominan la vida de sus sociedades.

4. Aplicación del Derecho Internacional Humanitario en los conflictos híbridos

El Derecho Internacional Humanitario (*ius in bello*) es un conjunto de normas internacionales de origen convencional y consuetudinario, específicamente destinado a ser aplicado en los conflictos armados, internacionales o no, que limita, por razones humanitarias, el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los métodos (modos) y medios (armas) de hacer la guerra y que protege a las personas y los bienes afectados o que puedan resultar afectados por ella. Se compone de una serie de normas, en su mayoría reflejadas en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales.

Ante la existencia de un conflicto armado se activa entonces la aplicabilidad del Derecho internacional humanitario, la cual no estaría sujeta a la voluntad de los gobiernos. Ya no se basaría solamente en la subjetividad inherente al reconocimiento del estado de guerra, sino que dependería del hecho comprobable de la existencia de determinado conflicto. Así con la contribución realizada

en 1949 el concepto de conflicto armado quedó establecido como un concepto regido por el criterio fáctico.

Con la aprobación del Protocolo adicional I en 1977, el ámbito de aplicación del derecho internacional de los conflictos armados ha dejado de ceñirse a los conflictos entre Estados *stricto sensu* y abarca, desde entonces, conflictos entre fuerzas estatales y algunos grupos no gubernamentales, como los grupos de liberación nacional o grupos rebeldes.

Las normas del Derecho internacional humanitario rigen con independencia de que exista o no una declaración formal de guerra y del concepto de *warfare* (de los modos de hacer la guerra) en el que teóricamente se inspiran las partes beligerantes; ya sea convencional, regular, irregular, asimétrica o híbrida. Pero de la calificación jurídica de un conflicto armado como conflicto armado internacional o no internacional dependerá el régimen jurídico de protección aplicable a los combatientes, población civil o los prisioneros de guerra durante las hostilidades. Debemos diferenciar entonces, entre aquellos conflictos internacionales de aquellos no internacionales:

A. Conflictos híbridos internacionales.

Los Convenios de Ginebra de 1949 se aplican a “todos los casos de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que surja entre dos o más Altas Partes Contratantes, incluso cuando una de ellas no haya recono-

cido el estado de guerra.” Se hace referencia a los conflictos entre Estados.

Los conflictos armados internacionales pueden adoptar forma de un conflicto directo entre Estados, o también de la intervención directa o indirecta en un conflicto interno preexistente por parte de otro Estado. En tal caso, se trataría además de un conflicto “internacionalizado”. Resulta fundamental determinar el nivel de control y de apoyo de ese tercer Estado que hace posible clasificar el conflicto armado como conflicto internacional, ya que no todas las formas de influencia conducen a la internacionalización del conflicto.

La Corte Internacional de Justicia en los asuntos Nicaragua y Congo ya se pronunció sobre esta cuestión y sostuvo que entrenar y armar a grupos armados que operan en el territorio de otro Estado, aun cuando no es por sí solo un factor de atribución del comportamiento de los hechos cometidos por tales grupos al Estado que presta tal asistencia, sí representa una violación del principio de no intervención en los asuntos internos y del principio que prohíbe del uso de la fuerza. Acuñó asimismo el concepto de intervención militar o armada indirecta que, pese a representar una violación del principio proclamado en el art. 2.4 de la Carta, constituye un uso menos grave de la fuerza armada, pero igualmente contrario al Derecho internacional a pesar de no considerarse “ataque armado” (López-Jacoiste Díaz, 2015).

Habrá que establecer en cada caso concreto y determinar el control de un tercer Estado sobre los grupos armados y su carácter de beligerante en el sentido jurídico de los Convenios de Ginebra. De darse estas situaciones sus acciones est n sometidas al Derecho internacional humanitario.

B. Conflictos híbridos no internacionales.

Las hostilidades se desarrollan entre uno o más grupos armados y las fuerzas armadas de un Estado, o sólo entre grupos armados. Presupone además la existencia de un conflicto armado, es decir, que la situación alcance un nivel de intensidad tal que permita distinguirla de otras formas de violencia o meras tensiones internas, disturbios, revueltas sociales, en las que no se aplicaría el Derecho internacional humanitario. Para que los grupos armados no estatales sean considerados “partes beligerantes” deben poseer un mínimo de organización y una autoridad para lanzar las operaciones, y capacidad para reclutar y entrenar a los combatientes.

Son aplicables en estos casos el art. 3 común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo II que se aplican a conflictos que tienen lugar en el territorio de una Alta Parte Contratante entre “sus” fuerzas armadas y movimientos de oposición.

5. Modos de hacer la guerra híbrida

La guerra híbrida no conlleva un nuevo con-

cepto de guerra (war), sino un “modo de hacer la guerra” (warfare) distinto, adaptado a los nuevos tiempos y las nuevas tecnologías. Definida como cualquier acción militar o no-militar (política, cultural, diplomática, econ mica, informativa o medioambiental) y encaminada a debilitar un oponente y fundamentada, muchas veces, en el empleo de ONG y organizaciones de la sociedad civil, el apoyo a movimientos sociales u opositores políticos, el control de internet y las tecnologías de la información, la penetración cultural o la propaganda en medios de comunicación, que muchas veces pretende explotar el potencial de protesta popular para facilitar cambios de régimen o la generación de algún sentimiento o idea a niveles masificados. Lo preocupante de -lo híbrido- es que puede ser utilizado por cualquier actor tanto para ampliar su capacidad en el campo de batalla posmoderno como –utilizando una definición extensiva– para proyectar su influencia en el mundo físico, psicológico, perceptivo o virtual.

Cumplen un papel fundamental, en la hibridación de los conflictos, la tecnología digital, el desarrollo del internet y el ciberespacio que trajeron no solo oportunidades de desarrollo, novedosas formas de hacer negocios y una comunicación en tiempo real sino también nuevas tácticas de combate. Debido a la militarización y potencial bélico del ciberespacio es considerado por algunos como el quinto dominio de la guerra. En este  mbito virtual de confrontación y las amenazas incluyen individuos, terroristas y Estados-Nación que buscan socavar la seguridad

de sus oponentes, sabotear actividades, exponer secretos y paralizar sociedades. La guerra se ha alejado de lo puramente militar, y el entorno cibernético es uno de los escenarios más usados en la guerra híbrida, aunque no es el único (Pareja Navarro, 2020).

Está claro que el ciberespacio no fue diseñado para manejar con seguridad el nivel de información sensible y de actividad económica que hoy fluye en la red, ni para ser un medio de ataque. Sin embargo, debido a las capacidades bélicas se ha convertido en un arma estratégica. Utilizado tanto como saboteador de los sistemas de comunicación, para la creación de ciberarmas como lo fue el troyano Stuxnet (creado por EE.UU. para retrasar el programa nuclear iraní), o los bootnets (atribuidos a Rusia) que paralizaron las actividades en Estonia, que provocaron en 2007 un colapso en páginas web de bancos, medios de prensa y organismos gubernamentales.

Este tipo de agresiones se presentan cada vez más comúnmente, y sus resultados pueden ser tanto o más peligrosos que los ataques directos con misiles.

Los ciberataques son sin duda un arma poderosa: con la capacidad de paralizar la infraestructura de un país, afectando los servicios básicos como la provisión de agua y electricidad; servicios bancarios y telecomunicaciones, entre otras cosas. Y para agregar complicaciones a la novedad, la imposibilidad de atribución del acto cibernético a una entidad concreta de forma cer-

tera impide la aplicación de responsabilidad.

Es de mencionar, la masificación de las comunicaciones ha llevado a su utilización para la transmisión de mensajes con la finalidad de obtener ciertos objetivos. Sin ir más lejos desde hace años, Rusia culpa a Ucrania por el desenlace de la nueva guerra, a través de una mezcla de noticias que podríamos considerar falsas, acompañadas del revisionismo histórico de la extinta Unión Soviética. El Kremlin pretende la justificación de sus acciones haciendo alusión al genocidio ucraniano en el Dombás y al constante avance de la OTAN sobre Moscú, justificando sus ataques de “legítima defensa”. Lo llamativo, es que gran parte de la población rusa lo toma como justificación adecuada.

El uso de las nuevas técnicas de comunicación se ve evidenciado también, por las organizaciones terroristas (aclarando que, no son los únicos que las utilizan para generar o sacar provecho en situaciones de conflicto), quienes bajo la necesidad de transmitir su mensaje, el cual de una manera general y sencilla se plantea los objetivos de difundir el miedo y el pánico hacia todas las personas que no piensan como ellos, y de captar adeptos para mantener la lucha viva en todas sus vertientes. A principios de este siglo las organizaciones terroristas como Al Qaeda procuraban asegurarse que los atentados terroristas quedan grabados para luego poder difundirlos por los medios de comunicación a parte de utilizarlos para la propaganda que se encargaban de difundir entre

aquellos adeptos a los que pretendían que se alistasen en sus filas. De esta manera, el avance tecnológico ha permitido que, en una sociedad ultra consumista, con un simple “click”, el mensaje pueda llegar a millones de personas en cuestión de segundos en cualquier punto del planeta.

6. Conclusión

Sin duda las denominadas guerras híbridas suponen un nuevo reto para los Estados y la comunidad internacional. A pesar de las polémicas que suscita entre los expertos, por encontrarse bajo un concepto vago, impreciso y todavía en proceso de configuración teórica, pero con mucha fuerza expresiva porque refleja gráficamente la complejidad de los conflictos posmodernos a los que el Derecho deberá adaptarse tanto cultural como institucionalmente. No quiero con esto negar, en absoluto, que el *ius in bello* resulte aplicable a estos tipos de conflictos, pero es destacable que la complejidad de estos, provoca que en ocasiones no “encajan fácilmente en las estructuras y mecanismos actuales de las políticas de seguridad internacional y del Derecho internacional que rige el uso de la fuerza y el Derecho Internacional Humanitario. Aun así, no hay que olvidar que detrás de cualquier guerra, convencional o no, siempre han coexistido elementos asimétricos, desconocidos en un principio, irregulares o de otra índole, pero no por ello tales conflictos quedan al margen de Derecho. Sin lugar a dudas, tampoco los nuevos métodos de los actuales conflictos armados no son, ni serán, obstáculo para la

plena vigencia de las normas consuetudinarias y convencionales que rigen el Derecho Internacional Humanitario.

El análisis de esta institución es esencial, para que el poder político y la opinión pública comprendan la complejidad de los conflictos y entiendan las dificultades estratégicas, operacionales y tácticas en las que estamos sumergidos en esta nueva modernidad tecnológica. En la que todos (Comunidad Internacional, Estados y civiles) somos partes y sujetos aptos de ser afectados e influenciados con respecto a aquellos cambios y decisiones que democráticamente aún podemos tomar.

“La verdad es la primera víctima de la guerra”, dijo Esquilo, hace unos 2500 años. Alrededor del mundo, una inmensa gama de empresas hegemónicas, organismos gubernamentales y partidos políticos están explotando las plataformas y redes sociales para difundir desinformación, ejercer la censura y promover sus ideas. Es decir, la realidad virtual es manipulada mundialmente por los medios hegemónicos y las redes digitales a favor de intereses determinados. Sumado a esto, un equipo de investigadores del Instituto Tecnológico de Massachusetts ha podido confirmar científicamente que las noticias falsas se extienden mucho más rápido que las verdaderas o reales. El consumo de noticias es cada vez más digital, y la inteligencia artificial, el análisis de la big data (que permite a la información interpretarse a sí misma y adelantarse a nuestras intenciones) y los algoritmos (procesados

por empresas como Cambridge Analytica, por ejemplo, siguen a disposición de quien los quiera -o pueda- pagar) son utilizados, muchas veces en detrimento de la verdad y la confianza, las piedras angulares de cualquier sociedad democrática.

Cuando nos referimos a que los contendientes buscan coordinarse para atacar las vulnerabilidades sistémicas de los Estados democráticos a través de diversos medios, debemos de notar, y hacer notar, que los civiles y la influencia en la toma de decisiones a nivel local, regional e institucional, está/estamos incluidos entre esos medios utilizables para el logro de sus objetivos.



Claudia Antonella Capdevilla

Abogada por la Universidad Nacional de Córdoba. Diplomada en Derechos Humanos por la Universidad Provincial de Córdoba.

Ayudante de alumnos en la cátedra de "Derecho Internacional Público" y el "Uso de la Fuerza en el Derecho Internacional Público Contemporáneo"

Becaria de grado en la Universidad de Juárez del Estado de Durango -2018- y en la Universidad de Colima -2020- (México).

Bibliografía

Tratados:

Convenios de Ginebra 1949 (I) (II) (III) (IV)
Protocolos I y II

Jurisprudencia:

C. J. Reports 1986, en el asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua.

C. J. Reports 2005, en el asunto de las actividades armadas en el territorio del Congo (República Democrática del Congo v. Uganda)

Textos:

Aharonian, A. (2018) ¿Enfrentar la guerra de quinta generación con arcos y flechas? Rebelión. Disponible en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=245686>

Arreola García, A. (2020) “Ciberespacio: quinto dominio de la guerra” Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/340819837_Ciberespacio_quinto_dominio_de_la_guerra

Cantwell, D. (2017) “Hybrid warfare: Aggression and Coercion in the Gray Zone”, en American Society of International Law, Vol. 21, Issue 14. Disponible en: <https://www.asil.org/insights/volume/21/issue/14/hybrid-warfare-aggressionand-coercion-gray-zone>

Calduch Cervera Rafael. (2012) La dimensión política de los conflictos híbridos. Ministerio de Defensa, España.

Colom Piella Guillem. (2019) La amenaza híbrida: mitos, leyendas y realidades. Documento De Opinion IEEE 24/2019

Galan Carlos. (2018) Amenazas híbridas: nuevas herramientas para viejas aspiraciones. Elcano real instituto.

Haro Ayerve, Patricio. (2019) “La Guerra de Cuarta Generación y las Amenazas Asimétricas”. Revista Política y Estrategia No 134. 2019 pp. 93-113. Editada por: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) Chile. DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i134>

Hoffman, F. (2007): Conflict in the 21st Century: The rise of hybrid wars. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies.

Juárez José María Luque (2019), “Los nuevos conflictos bélicos del siglo XXI: las amenazas híbridas” Universidad Católica de Murcia. Murcia.

- Kahwagi, Raul. (2016): "Guerra híbrida: la evolución de las tácticas guerrilleras y la guerra revolucionaria en la era de la digitalis"
- Lind, W. (2005) Comprendiendo la Guerra de Cuarta Generación. Military Review, Edición Hispanoamericana, Fort Leavenworth, Kansas: 12-17.
- LISA Institute (2019) ¿Qué es la Guerra Híbrida y cómo nos afectan las Amenazas Híbridas? Disponible en: www.lisainstitute.com/blogs/blog/guerra-hibrida-amenazas-hibridas.
- López-Jacoiste Díaz Eugenia. (2015) LAS GUERRAS HÍBRIDAS Y A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL. l Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2015/DIEEET03-2015_GuerrasHibridas_DchoInternac_LopezJacoiste.pdf
- Pareja Navarro Víctor. (2020) Amenazas híbridas: las nuevas tecnologías como instrumento de guerra. United explanations. Barcelona.
- Ramos Mario (2017) «Nuevos», modelos de guerra y potenciales amenazas al Estado ecuatoriano, Centro de Investigaciones de Política Internacional Editorial, Revista de Estudios Estratégicos no. 5. (julio-diciembre 2017). La Habana.
- Sanchez Garcia Fabian (2012) EL CONFLICTO HÍBRIDO ¿UNA NUEVA FORMA DE GUERRA? Dialnet 2012, ISBN 978-84-9781-753-0, págs. 11-24. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4555572>
- Sauri, A. (2018) "Blurred Lines: Hybrid Threats and the Politics of International Law", en Strategic Analysis, 2018, Disponible en: <https://www.hybridcoe.fi/wpcontent/uploads/2018/01/Strategic-Analysis-2018-1-January-Sari.pdf>
- Sun Tzu. (1782) El arte de la guerra. Biblioteca Virtual Universal. Disponible en: <https://www.biblioteca.org.ar/libros/656228.pdf>
- Verzi Rangel, Á. (2019) Venezuela: una guerra de quinta generación ¿en vías del fracaso? América Latina en Movimiento. Available at: <https://www.alainet.org/es/articulo/198252>

LA DIGITALIZACIÓN DE LA SOCIEDAD Y EL MEME COMO MUNICIÓN EN LA GUERRA DE INFORMACIÓN: ESCALADA DE CONFLICTO RUSO-UCRANIANO 2021-2022*

Angel David Cangá Corozo

Abstract

The incursion of Russian troops into Ukrainian territory in February 2022 marked a new phase in the historical impasses maintained by both nations. Tensions between East and West have persisted, adapting to the changing factors of a world scenario impacted by the Information Revolution. This circumstance transferred the confrontation to the narrative sphere, generating an information warfare and the struggle for influence, or soft power. This article proposes a reflection on the deconstruction of internet memes, disseminated during the escalation of the Russian-Ukrainian conflict (late 2021 to early 2022), to use them as windows towards the exploration of the superficial and underlying dynamics that articulated their narratives. The proposal above parts from two premises: that the Russian-Ukrainian conflict is only the tip of the iceberg of a larger, underlying confrontation; and that internet memes, as ammunition in the information warfare, are sustained by narratives operating at different levels.

Keywords: Information warfare, internet meme, Russian-Ukrainian conflict.

Resumo

A incursão que em fevereiro de 2022 as tropas russas realizaram no território ucraniano, representou uma nova fase nos históricos impasses mantidos por ambas as nações. As tensões entre Oriente e Ocidente persistiram, adaptando-se às mudanças de um cenário mundial impactado pela Revolução da Informação. Essa circunstância muda a confrontação da esfera narrativa, gerando uma guerra de informação e luta por influência, o soft power. O presente artigo de reflexão propõe a desconstrução dos memes da internet, compartilhados durante a escalada do conflito russo-ucraniano (final de 2021 a início de 2022), para usá-los como janelas para a exploração das dinâmicas superficiais e subjacentes que articularam suas narrativas. Essa proposta parte de duas premissas: que o conflito russo-ucraniano é somente a ponta do iceberg de uma confrontação maior que opera de modo subjacente; e que, os memes da internet, como munição na guerra de informação, sustentam narrativas que operam em diferentes níveis.

Palavras-chave: Guerra de informação; meme da internet; conflito russo-ucraniano.

* Artículo de reflexión. Recibido: 24/07/2022. Aceptado: 02/11/2022.

LA DIGITALIZACIÓN DE LA SOCIEDAD Y EL MEME COMO MUNICIÓN EN LA GUERRA DE INFORMACIÓN: ESCALADA DE CONFLICTO RUSO-UCRANIANO 2021-2022

Resumen

La incursión que en febrero de 2022 tropas rusas realizaron en territorio ucraniano, representó una nueva fase en los históricos impasses mantenidos por ambas naciones. Las tensiones entre Oriente y Occidente persistieron, adaptándose a los cambiantes factores de un escenario mundial impactado por la Revolución de la Información. Esa circunstancia trasladó la confrontación a la esfera narrativa, generando guerra de información y lucha por la influencia, o *soft power*. El presente artículo de reflexión propone la deconstrucción de memes de internet, difundidos durante la escalada del conflicto ruso-ucraniano (finales del 2021 a inicios del 2022), para usarlos como ventanas hacia la exploración de las dinámicas superficiales y subyacentes que articularon sus narrativas. Esta propuesta parte de dos premisas: que el conflicto ruso-ucraniano es solo la punta del iceberg de una confrontación mayor que opera de manera subyacente; y que, los memes de internet, como munición en la guerra de información, se sostienen sobre narrativas que operan a diferentes niveles.

Palabras clave: Guerra de información, meme de internet, conflicto ruso-ucraniano.

1. Introducción

La incursión que en febrero de 2022 tropas rusas realizaron en territorio ucraniano, representó una nueva fase en los históricos impasses mantenidos por ambas naciones. Las tensiones entre Oriente y Occidente persistieron, adaptándose a los cambiantes factores de un escenario mundial impactado por la Revolución de la Información. Esa circunstancia trasladó la confrontación a la esfera narrativa, generando guerra de infor-

mación y lucha por la influencia, o *soft power*¹ (Nye, 2014).

Algunos tomadores de decisiones entendieron el nuevo contexto, lo que explica que, en 2011 y ante el comité de Relaciones Exteriores de Estados Unidos, la secretaria Hillary Clinton declarase que el país estaba perdiendo la guerra de información por influencia global, frente a China y Rusia². La percepción era mutua, de ahí las declaraciones que, en 2022, emitió Zhao Lijian, el

¹ El "Poder Blando" fue un concepto acuñado por Joseph Nye (1990) para explicar que, en el contexto de la revolución de la información, además de lo militar, el poder implica también la capacidad de influenciar el comportamiento de los Estados.

² Recuperado de <https://www.mediaite.com/tv/hillary-clinton-claims-al-jazeera-is-winning-an-information-war-that-america-is-losing/>

ministro chino de Asuntos Exteriores al acusar al gobierno de los Estados Unidos de ser el mayor desinformador global³.

El presente artículo de reflexión propone la deconstrucción de memes de internet, difundidos durante la escalada del conflicto ruso-ucraniano (finales del 2021 a inicios del 2022), para usarlos como ventanas hacia la exploración de las dinámicas superficiales y subyacentes que articularon sus narrativas. Esta propuesta parte de dos premisas: que el conflicto ruso-ucraniano es solo la punta del iceberg de una confrontación mayor que opera de manera subyacente; y que, los memes de internet, como munición en la guerra de información, se sostienen sobre narrativas que operan a diferentes niveles.

El desarrollo del artículo se realiza en cuatro partes: Primero, un repaso al proceso de digitalización de la sociedad, a los conceptos que en consecuencia nacieron, y a los parámetros metodológicos necesarios para evaluar tales conceptos. Segundo, una revisión histórica de la relación bilateral ruso-ucraniana, desde la desintegración de la Unión Soviética, hasta la incursión de tropas rusas en Ucrania, en febrero de 2022. Tercero, la deconstrucción de los cuatro memes de internet seleccionados como objeto de estudio. Cuarto, las conclusiones.

2. Digitalización de la sociedad y conceptos derivados

La globalización, descrita por Hobsbawm (2008) como la construcción de un mundo sin barreras ni fronteras para comunicaciones y transacciones, fue la responsable de muchos cambios que, en el escenario internacional, propiciaron la cuarta revolución industrial, o de la información. Esta transformación, entre otras cosas, permitió la reducción del costo de crear, procesar y transmitir información, gracias al rol determinante de la masificación del internet y el desarrollo de las TIC (Nye, 2014).

Desde sus albores, la World Wide Web evidenció un gran potencial de hiperconexión, como lo demostró la exitosa campaña online del Ejército Zapatista, en 1994 (Dávalos, 2012). Una circunstancia que permitió la digitalización de la sociedad, cuyos primeros espasmos fueron la aparición de protestas digitalmente medidas, como la de Seattle en 1999, y la de Washington en el 2000. A inicios del siglo XXI, tales dinámicas se vieron potenciadas por la aparición de la Web 2.0, materializada en redes sociales que incrementaron la capacidad de crear y compartir información en línea (Prier, 2017).

Gracias a esto, se consolidó la digitalización de la sociedad, manifestada en la penetración del internet en casi todos los ámbitos del quehacer social (Campuzano, 2018). Pero tal nivel de penetración dotó al poder de extraterritorialidad y de la capacidad de viajar a la velocidad de una señal electrónica. (Bauman, 2000), lo que convirtió a las redes sociales en un nuevo campo de batalla (Galán, 2018, p. 6). En ese nuevo contexto, el enfrentamiento se trasladó también al ámbito de las narrativas, al punto que, en la actual era de la globalización de la informa-

³ Recuperado de <https://www.bitchute.com/video/e8JdvsLOjm6a/>

ción, la victoria puede a veces depender de la imposición de un relato antes que de la fuerza militar.

De este escenario surge conceptualmente la guerra de información, entendida como una forma de propaganda que, al igual que el marketing, busca influenciar a una audiencia durante un período de tiempo (Woods, 2020). También es descrita como una contienda entre bandos opuestos que buscan promover su propia versión desacreditando a la de su oponente (Darczewska, 2014). Por lo expuesto, la guerra de información equivale también a una campaña de desinformación (Galán, 2018).

Entre los tipos de guerra de información, se cuentan la psicológica, electrónica y cibernética (Mallick, 2022). La guerra psicológica, desarrollada generalmente en redes sociales, consiste en moldear la percepción de la realidad. La guerra electrónica intenta afectar la infraestructura electrónica (radares, antenas de comunicación). Finalmente, la guerra cibernética, implica el ataque a las redes informáticas con la intención de robar información o sabotear el funcionamiento de los equipos sensibles de una nación⁴. Como el meme de internet pertenece al ámbito de la guerra psicológica, será esta la categoría de guerra de información en la que nos enfocaremos.

3. El meme clásico y el meme de internet

Como explica Woods (2020), el término meme fue una alusión al gen (gene) que, en

1976, el biólogo Richard Dawkins acuñó para describir una unidad cultural que se transmite entre personas. En tal sentido, y resaltando su capacidad de replicabilidad o propagación, Finkelstein (2011) y Schleupner, (2020) describen al meme como información propagada que causa impacto y persiste.

Desde inicios del siglo XXI, empieza a cobrar relevancia el meme de internet, descrito como "la propagación viral de la práctica de modificar un texto y producir otros a partir de este" (Marino, 2020, p.40). También es descrito como un mensaje remezclado y difundido por los miembros de la cultura digital participativa (Wiggins, 2016). Este tipo de meme se popularizó con la aparición de las redes sociales, las que permitieron un entorno de dimensión discursiva con sistema lingüístico propio (Marino, 2020). Así alcanzó el meme una popularidad tan significativa que, en el siglo XXI, "casi todos los eventos públicos importantes generan una corriente de memes" (Miltner, 2018, p.412).

4. Parámetros metodológicos

El meme de internet entra en la categoría de los textos mediados digitalmente, los cuales no pueden ser abordados sin entender antes el contexto del que forman parte (Unger, Wodak y KhosraviNik, 2016). De tal manera que, para reconstruir sus argumentos implícitos, la audiencia debe conocer el contexto y las circunstancias del mismo (Kjeldsen, 2014). En otras palabras, una narrativa mediática sólo puede formularse a partir de

⁴ Giese (2017) pone como ejemplo de este tipo de ataques al virus Stuxnet, que sabotó el programa nuclear de Irán en 2010. También la violación de los archivos de la Oficina de Administración de Personal de Estados Unidos, a principios de 2015.

paradigmas de comprensión previamente establecidos y concordados (Skaržauskienė y Gudelienė, 2017).

Las interacciones en redes sociales están atadas a las dinámicas de creación de significados de sus participantes. (Boyd y Crawford, 2012, citado en Ibarra, 2020). Tal proceso, depende de la adecuada utilización de parámetros semióticos e intertextuales, ya que, como señala Wiggins (2019), la semiótica y la intertextualidad desempeñan un rol relevante en la construcción de significados. Semiótica como empleo de un sistema de signos con motivación específica. (Unger, Wodak y KhosraviNik, 2016), e intertextualidad como la relación de una producción con una creación preexistente reutilizada (Marino, 2020)

Dado que, en parámetros semióticos, un signo es una representación de otra cosa, su adecuada interpretación requiere la comprensión de su sentido original y de los cambios realizados en su reutilización y resemantización (Vasquez, 2019). En tal sentido, en el meme de internet, la intertextualidad se manifiesta en diferentes tipos de intervención que D'Angelo, (2009), clasifica en: apropiación, reinterpretación apropiativa, reinterpretación manipulativa y reinterpretación propia (Marino, 2020).

La apropiación implica tomar posesión de los significados de una creación preexistente, pero sin modificarla. La reinterpretación apropiativa implica la extracción de un segmento de una creación preexistente, para darle una nueva interpretación. La reinterpretación manipulativa consiste en la modificación de ciertos componentes de una creación preexistente, para reinterpretar sobre la base de tales modificaciones. Y la

reinterpretación propia implica la recreación de una creación preexistente (Marino, 2020).

Dado que, toda retórica busca la adhesión de una audiencia, las diferentes categorías de resemantización intertextual se emplean para influenciar al público al que están dirigidas (D'Angelo, 2009). Por consiguiente, la comprensión de tal operación de retórica visual requiere la decodificación de su postura, entendida como el proceso destinado a influenciar las "formas en que los destinatarios se posicionan en relación con el mensaje" (Shifman, 2013, p. 367 citado en Wiggins, 2019, p.17).

De acuerdo a Unger, Wodak y KhosraviNik (2016), el análisis de la postura del meme de internet da cabida categorías analíticas como: características de los participantes (público, oficial, oposición, anónimo); propósito; tono (formal o informal); y código (variedad de idiomas). En el mismo sentido, Ibarra (2020) propone categorías semióticas adaptadas a las particularidades del ciberespacio: recursos verbales (menciones, direcciones, citas), recursos visuales (imágenes, emojis), y recursos hipertextuales (hashtags, retweets). Otro parámetro en este sentido son las reacciones de cada publicación, lo que implica el cómputo total de likes, retweets. retweets citados⁵.

Empleando una metodología de análisis de contenido⁶ (Holsti, 1969, citado en Bryman, 2012) con enfoque cualitativo, se emplearán seis parámetros metodológicos en el análisis de los cuatro memes seleccionados como objeto de estudio: 1) Contenido, 2) Rasgos formales, 3) Recursos semióticos, 4) Parámetros intertextuales, 5) Contexto, y 6) reacciones.

5. Antecedentes históricos del conflicto ruso-ucraniano

Tras la caída del muro de Berlín, la reunificación de Alemania se convirtió en el tema principal del escenario geopolítico. En ese contexto, el 9 de febrero de 1990, el secretario norteamericano James Baker, le propuso al presidente Gorbachov que, si la URSS aceptaba el ingreso de la Alemania unificada a la OTAN, la alianza militar no avanzaría más hacia el este⁷. Gorbachov aceptó la propuesta y horas después (el 10 de febrero de 1990), la ratificó con el mandatario alemán Helmut Kohl (Hao, 2022). Pero tal acuerdo fue desechado por el presidente norteamericano G. Bush, quien, el 24 de febrero de 1990, le dijo a Kohl que no era la URSS sino USA quien había prevalecido (Yaffa, 2021).

Poco después, el 25 de diciembre de 1991, el mundo vio la desintegración de la moribunda URSS, cuando varias de sus repúblicas habían estado gestionando su separación⁸. En 1994, durante la presidencia de Boris Yeltsin, la Rusia heredera de la URSS emprendió una confrontación militar contra separatistas chechenos, lo que habría despertado en Occidente recelos que reactivaron las gestiones por sumar miembros a la OTAN (Yaffa, 2021).

A mediados de 1995, el presidente Bill Clinton, empezó a negociar la inclusión en la OTAN de Polonia, Hungría y República Checa. Sin embargo, los reparos a tal iniciativa llegaron desde el propio sector diplomático estadounidense⁹ (The Conversation, 2022). Por ejemplo, George Kennan, uno de los principales geoestrategas anglosajones, catalogó a la intención de expandir la OTAN como un error con fatídicas consecuencias para la política estadounidense de la post guerra fría. (Kennan, 1997).

En junio de 1997, decenas de destacados analistas y académicos norteamericanos firmaron una carta abierta dirigida al presidente Clinton, donde enfatizaban lo erróneo que sería una ampliación de la OTAN. Sin embargo, y a pesar de todas las advertencias, la alianza militar sumó nuevos miembros mediante un acuerdo entre Bill Clinton y Boris Yeltsin, reunidos ese año en Helsinki (Lippman, 1997). Esto permitió, en 1999, el ingreso a la alianza militar de Polonia, Hungría y República Checa (Hao, 2022).

A inicios del 2000, Vladimir Putin reemplaza a Yeltsin en la jefatura de la Federación Rusa, y a poco de asumir el poder, afirma no descartar el ingreso de Rusia en la OTAN, siempre que se les ofrezca trato de socio igualita-

⁵ El like (me gusta) implica dar a una publicación un click de aprobación. El retweet (repostear) implica compartir una publicación desde su fuente original, y el retweet citado implica compartirla desde su fuente original pero acompañada de un texto propio.

⁶ Una técnica que permite hacer inferencias identificando objetiva y sistemáticamente las características del contenido que se analiza.

⁷ Sin embargo, en el documental *Statecraft*, Baker niega haber hecho tal promesa a Gorbachov, y afirma que el acuerdo se refería únicamente al despliegue de tropas de la OTAN en la antigua Alemania Oriental. Recuperado de <https://millercenter.org/statecraftmovie/berlin-wall>

⁸ El 21 de diciembre de 1991, Rusia, Ucrania, Bielorrusia, Armenia, Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguistán, Moldavia, Tayikistán, Turkmenistán, y Uzbekistán, firmaron el Protocolo de Alma-Ata, que conformó la Comunidad de Estados Independientes, lo que permitió la disolución de la URSS 4 días más tarde.

rio (Hoffman, 2000). Fue una de las primeras ocasiones en que Putin remarcó el eje de su visión geopolítica: El reposicionamiento de Rusia y la defensa de sus intereses eran vitales. Pero esos intereses se verían nuevamente afectados en 2004, con el ingreso a la OTAN de Bulgaria, Rumania, Lituania, Letonia, Eslovenia y Eslovaquia en marzo de 2004 (Hao, 2022).

En respuesta, Putin empezó a gestionar espacios de influencia en las ex repúblicas soviéticas, para propiciar en ellas el ascenso de mandatarios prorrusos, empleando para esto estrategias de diversa índole, especialmente geopolíticas⁹. Fue en ese contexto que, en noviembre de 2004, el Kremlin apoyó en las presidenciales de Ucrania al candidato prorruso Viktor Yanukovich, quien derrotaría al prooccidental Viktor Yushchenko. Pero tras el anuncio de los resultados, una multitud ataviada en naranja (color del partido de Yuschenko), protestó en las calles contra ese resultado, para ellos fraudulento.

Esa presión forzó una nueva elección que, en diciembre del 2004, dio la victoria a Yushchenko. (Mejias y Vokuev, 2017; Fitzgerald, 2022). Esa protesta ucraniana de 2004, ha pasado a la historia como la Revolución Naranja. Una protesta digitalmente mediada que, junto a la Revolución de las Rosas del 2003 en Georgia; y la Revolución de los Tuli-

panes del 2005 en Kirguistán¹¹, dieron origen a la categoría de “Revoluciones de colores”¹² (Darczewska, 2014; Korsunskaya, 2014). Esas revueltas ciudadanas tenían en común la supuesta orquestación de Occidente para derrocar a líderes prorrusos en las ex repúblicas soviéticas.

Las revoluciones de colores ocurrieron en los albores de la digitalización de la sociedad, en el contexto de la velada confrontación entre Washington y Moscú por influencia en el espacio post soviético, aunque esa disputa se desarrollaba también en otros rincones del globo. Es por eso que, según autores como Pierzchała (2019), la revolución ucraniana de 2004, permitió apreciar las primeras muestras de guerra de información rusa. En la misma línea afirma Mallick (2022), que la guerra de información fue una parte fundamental de la estrategia de Rusia en todos sus conflictos del siglo XXI.

En 2007, durante la Conferencia de Seguridad de Múnich, Putin criticó la expansión de la OTAN. A pesar de eso, en la conferencia de la alianza desarrollada en Bucarest en abril del 2008, se discutió la inclusión de Croacia y Albania (Fitzgerald, 2022). Según Mearsheimer (2022), fue allí cuando realmente se cruzó la línea roja, porque al final de la conferencia y por presión de Estados Unidos, se agregó un documento que establecía que Georgia y Ucrania inequívocamente se con-

⁹ En 1995, Bill Burns, entonces funcionario de la embajada norteamericana en Moscú, escribió un reporte advirtiendo a Washington que todo el espectro político de Rusia veía una potencial expansión de la OTAN como una puñalada por la espalda, lo que por largo tiempo podría incidir negativamente en las relaciones de Rusia con Occidente. Recuperado de <https://theconversation.com/ukraine-war-follows-decades-of-warnings-that-nato-expansion-into-eastern-europe-could-provoke-russia-177999>

¹⁰ Estrategias que involucraban al suministro del gas hacia Europa a través de Ucrania. El 1 de enero del 2006, Gazprom cortó el suministro, tras acusar a Ucrania de robar gas de los gasoductos, lo que fue el inicio de una serie de disputas que se mantendrían a lo largo de los años. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-russia-ukraine-gas-timeline-sb-idUSTRE50A1A720090111>

vertirían en miembros de la OTAN. La respuesta de Putin no se hizo esperar, y cuatro meses después, en agosto del 2008, tropas rusas incursionaron en regiones separatistas de Georgia (Reuters, 2008).

Occidente respondería a su vez con una expansión de la OTAN, cuando el 1 de abril de 2009, se concretó el ingreso de Albania y Croacia a la alianza militar (El Tiempo, 2009). Un año después, y gracias al apoyo de Moscú, Viktor Yanukovich obtuvo en 2010 la presidencia de Ucrania (Valdés, 2022). El mandatario ucraniano inició conversaciones con la Unión Europea para firmar un Acuerdo de Asociación, pero poco después, abortó esa iniciativa, y empezó conversaciones con Moscú para la incorporación de Ucrania a la Unión Aduanera Euroasiática (Gómez, 2022). Pronto se supo que Putin había convencido a Yanukovich con concesiones en la venta de hidrocarburos (Aleksashenko, 2014).

Este abrupto giro en la política exterior, generó el rechazo de un sector de la población que, el 31 de noviembre de 2013, se tomó las calles para protestar de forma masiva, conformando una revolución social que sería conocida como el Euromaidan¹³. Las revueltas duraron hasta el 20 de febrero del 2014, dejando un resultado de más de una centena de muertos, mayoritariamente civiles (Schwartz, 2018, Fitzgerald, 2022). A raíz de eso, la situación política se tornó incontenible, y el presidente Yanukovich huyó, para reaparecer una semana después en una

base militar rusa, en Sebastopol, Crimea.

La RADA Suprema consideró que éste había abandonado el cargo, y lo destituyó (Malik, Gani, y Mccarthy, 2014), lo que fue denunciado por Moscú como un golpe de estado (Mankoff, 2020). El Kremlin usó el incidente como pretexto y, con fuerzas militares encubiertas, se anexionó Crimea, (Herszenhorn, Reevell, y Sneider, 2014). Poco después, durante una reunión con su Consejo de Seguridad, Putin responsabilizó a los Estados Unidos por el derrocamiento de Yanukovich. (Korsunskaya, 2014). Una acusación que cobró fuerza, tras comprobarse la participación en el Euromaidan de diplomáticos norteamericanos de alto rango (Chiacu y Mohammed, 2014).

Según Putin, esas eran estrategias de Occidente para provocar protestas sociales dentro de la propia Rusia¹⁴. La anexión de Crimea sería el desencadenante de una serie de impasses, ya que, el 18 de marzo del 2014, el Kremlin formalizó la incorporación de Crimea a su territorio (Gómez, 2022). A partir de abril de 2014, fuerzas separatistas del Donbass, en Donetsk y Lugansk (regiones de población mayoritariamente de ascendencia rusa), empezaron enfrentamientos con el ejército ucraniano, y eventualmente, respaldadas por Rusia, se autoproclamarían independientes de Ucrania (Civicmonitoring, 2016).

Toda la década ucraniana del 2004 al 2014, estuvo caracterizada por una intensa guerra

¹¹ La revolución de Kirguistán en 2005, propició el derrocamiento del presidente Askar Akáyev (cercano a Moscú) quien huyó a Rusia, y desde ahí firmó su dimisión.

¹² En la actualidad, hablar de revolución de color, equivale a describir en un país un levantamiento social que es orquestado desde el exterior.

¹³ Según autores como Fitzgerald (2022) el encarcelamiento de la opositora política Yulia Tymoshenko, habría sido otro de los desencadenantes de las masivas protestas del Euromaidan.

de información rusa (Fedor, 2015), que combinaba actividad cibernética, y operaciones psicológicas para socavar el apoyo de las masas a las ideas y valores occidentales, explotando las tensiones étnicas, regionales, sociales e históricas (Dubov, 2022), un tipo de guerra inspirada en la guerra psicológica desarrollada durante la era soviética¹⁵ (Darczewska, 2014).

Esas prácticas fueron justificadas por un sector de la prensa y sociedad política rusa, por considerarlas un medio para contrarrestar la "agresión informativa de la civilización atlántica liderada por EEUU" (Darczewska, 2014, p.5). Tal justificación se debía también a que esas iniciativas del Kremlin pretendían presionar al gobierno y sociedad ucraniana para que acepten la esfera de influencia rusa (Mejias y Vokuev, 2017). El trasfondo de este enfoque se sostiene en el convencimiento, en gran parte de la sociedad rusa, de lo injustas que fueron las condiciones que se le impusieron Rusia, tras la desintegración de la Unión Soviética (Lucas y Pomeranzev, 2016).

Según el filósofo ruso Alexander Dugin, la desaparición de la URSS permitió al liberalismo, como ideología predominante en Occidente, llevar su individualismo, globalismo y tecnocracia al mundo post soviético, siendo la lucha contra Rusia su razón de existir (Darczewska, 2014, p.18). De ahí que, generalmente, las élites tradicionalistas

rusas "ven a las democracias y a las sociedades abiertas como una amenaza que puede infectar a Rusia con sus engañosos e ilusorios discursos sobre Derechos Humanos y Estado de Derecho" (Lucas y Pomeranzev, 2016, p.2).

En consecuencia, el liberalismo de Occidente representa una amenaza para los valores de la sociedad rusa, que es esencialmente conservadora y tiende a condenar las prácticas alejadas de la fe, la familia y las tradiciones (Lipman, 2014, p.1029). En esa narrativa, "Putin se muestra como un defensor de la ortodoxia rusa y apela a las narrativas culturales, religiosas y étnicas tradicionales rusas" (Mallick, 2022, p.5).

Otra perspectiva del choque de aspiraciones entre Rusia y Occidente, la explica Bregolat (2022) señalando que, tras la desintegración de la Unión Soviética, no se concretaron los ajustes pertinentes al nuevo orden que estaba naciendo. Adaptaciones que hubiesen permitido, por ejemplo, establecer hasta dónde se movería la OTAN, y el grado de influencia que se le permitiría a Rusia sobre el espacio postsoviético. Ajustes que sí se concertaron en el pasado tras cambios en la balanza de poder, como tras las Guerras Napoleónicas (el Congreso de Viena), tras la Primera Guerra Mundial (el Congreso de Versalles), y tras la Segunda Guerra Mundial (la Conferencia de Yalta).

¹⁴ De hecho, durante el invierno del 2010-2011 ya habían existido protestas dentro de Rusia provocadas por manifestantes que acusaban de fraudulenta la reelección de Putin, y que el mandatario ruso incluía en la lista de revoluciones de colores incitadas por los Estados Unidos. (Mejias y Vokuev, 2017).

¹⁵ En una entrevista concedida en 1984, el ex agente de la KGB, Yuri Bezmenov, explicó que la guerra psicológica soviética (también conocida como subversión ideológica) implicaba usar la ideología para cambiar la percepción de la realidad. Algo que cuando se consigue, hace a la víctima incapaz de asimilar información que contradiga la información con la que se la ha contaminado. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=bX3EZCVj2XA>

Petro Poroshenko, que asumió la presidencia de Ucrania en mayo de 2014, intentó solucionar la insurrección en el Dombas mediante los encuentros de Normandía. La situación, no obstante, empeoró, porque Rusia mantuvo su guerra de información, acusando a Ucrania de estar gobernada por los nazis¹⁶ (Mallick, 2022), y empleando Fake News de supuestas víctimas de genocidio en el Dombas (Mejias y Vokuev, 2017). Eso no implicaba la inexistencia allí de abusos contra civiles, pues reportes de Amnistía Internacional enumeran violaciones cometidas por ambas partes en conflicto.

De acuerdo a Dubov (2022), desde 2014, los ataques rusos incluyeron nuevas modalidades de ciberataque, dirigidos a instalaciones e infraestructura sensible, como la empresa regional de energía Ciscarpathian (2015), el Ministerio de Hacienda y Tesoro del Estado (2016), y la implantación del criptovirus NotPetya (2017). En abril de 2019, Poroshenko es reemplazado en la presidencia por Víktor Zelenski, una figura del mundo del entretenimiento, quien llegó a reunirse con Putin, en un intento por solucionar el impasse. Sin embargo, tales iniciativas no impidieron la escalada del conflicto, y a inicios de 2021, Rusia empezó a enviar tropas a la frontera con Ucrania (Gómez, 2022).

El 12 de julio de 2021, mientras se incrementaba el número de tropas rusas en la frontera ucraniana, el presidente Putin publicó un extenso artículo, donde enfatizaba la unidad (como un solo pueblo) entre Rusia, Ucrania y Bielorrusia, y el error cometido por Lenin al

conceder la autodeterminación que permitió, en 1917 la fundación del moderno estado ucraniano. Añadió, además, que las potencias de Occidente habían arrastrado a Ucrania a un peligroso juego geopolítico para atacar a Rusia.

Para finales del 2021, se contaban en decenas de miles las tropas rusas en la frontera (Lima, 2021), y Moscú presentó una lista de exigencias de seguridad que incluían la inadmisión de Ucrania en la OTAN (The Guardian, 2022). En ese contexto, los servicios de inteligencia norteamericanos pronosticaron una inminente invasión para inicios del año entrante. En enero de 2022, el gobierno ucraniano denunció haber sufrido un ciberataque que afectó a varias páginas web gubernamentales (Gómez, 2022). Moscú entonces, incrementa sus demandas y exige, además, la desinstalación de toda la infraestructura instalada por la OTAN después de 1997 (Grigorov, 2022).

A partir de ese momento, la escalada parecía indetenible. Gradualmente empezó a incrementarse el apoyo logístico que Ucrania recibía de varios países de Occidente (McLeary, 2022, Romaliyskaya, 2022). Varias naciones empezaron a retirar su personal diplomático de Ucrania (DW, 2022), mientras amenazaban a Rusia con sanciones económicas, de concretarse la invasión (France24, 2021). Moscú, por su parte, anunciaba la terminación de los ejercicios militares que, junto al ejército bielorruso, había empezado semanas antes (Hurtado, 2021).

¹⁶ La narrativa rusa de un movimiento nazi en Ucrania, tiene su origen, en parte, a la existencia allí de remanentes seguidores de Stepan Bandera, el líder de un grupo de nacionalistas ucranianos que, durante la segunda guerra mundial, se aliaron con los nazis para enfrentar a la Unión Soviética. Recuperado de <https://www.csis.org/analysis/russias-war-ukraine-identity-history-and-conflict>

A inicios de febrero del 2022, el presidente Biden anunció que la invasión rusa ocurriría el 16 de febrero (Ward, 2022). Pero cuando el pronóstico falló, los medios rusos ridiculizaron a la prensa occidental (Kanashchuk, 2022). Sin embargo, pocos días después, el Kremlin reconoció la independencia de las regiones separatistas ucranianas y el 24 de febrero de 2022, desplegó tropas en territorio ucraniano, desarrollando lo que ellos llamaron una “operación militar especial” (Gadzo, Child, y Najjar, 2022).

ne la deconstrucción de cuatro memes de internet, difundidos en Twitter por agencias gubernamentales rusas y ucranianas, entre el 7 de diciembre de 2021 y el 16 de febrero de 2022. Estos cuatro fueron publicados: En la cuenta oficial del gobierno ucraniano, el 7 de diciembre del 2021¹⁷; en la misma cuenta, el 27 de diciembre del 2021¹⁸; en la cuenta oficial del Ministerio Ruso de Asuntos Exteriores, el 16 de febrero de 2022¹⁹; y en la cuenta oficial de la Embajada de Rusia en Sudáfrica, el 16 de febrero de 2022²⁰.

6. Casos de estudio

En base a la información revisada, se propo-

Imagen 1: Objetos de estudio: Memes difundidos en Twitter por agencias rusas y ucranianas



¹⁷ Recuperado de <https://twitter.com/Ukraine/status/1468206078940823554?s=20&t=pNS-Xwyy78kW5xaOID0TDw>

¹⁸ Recuperado de https://twitter.com/Ukraine/status/1475466172699226118?s=20&t=qgPk_eiBbsDbU9ABFIloYA

¹⁹ Recuperado de https://twitter.com/mfa_russia/status/1493960598123687942?s=20&t=e9r0O5M_dLNzzWkS39ypSw

²⁰ Recuperado de https://twitter.com/EmbassyofRussia/status/1493884806022713344?s=20&t=sKTuUEzchV_OJ1ecOOONPQ

Es pertinente señalar que, a pesar de los cientos de miles de memes que abundan en las redes sociales, se decidió escoger estos cuatro por haber sido los únicos, que en el período que se analiza, fueron publicados por agencias gubernamentales rusas y ucranianas, lo que los elevó a la categoría de comunicación gubernamental oficial.

Objeto de estudio No. 1: Meme “Tipos de dolores de cabeza”

Imagen 2: Objeto de estudio No. 1: Meme Tipos de dolores de cabeza



Análisis

La composición original que dio origen al meme fue compartida en la red social Instagram, el 30 de octubre de 2017²¹ y se popularizó un mes después en la red social Tumblr²², con el nombre de Tipos de dolores de cabeza (Types of headaches). Consiste en cuatro cabezas humanas con leyendas y zonas que, en rojo, marcan el sector donde se activa el dolor, según su causa: migraña, hipertensión o estrés. La cuarta cabeza aparece completamente roja, representando un dolor crónico, y es su leyenda la que se cambia cada vez que el meme es reutilizado (resemantizado).

El meme que se analiza fue publicado el 7 de diciembre del 2021, en la cuenta de Twitter del gobierno de Ucrania (@Ukraine)²³. En la reutilización, la leyenda colocada sobre la cuarta cabeza fue Living next to Russia (vivir junto a Rusia), en código de idioma inglés. La mención a Rusia opera como recurso semiótico verbal, mientras la intertextualidad aparece en forma de reinterpretación manipulativa (Marino, 2020), siendo la leyenda sobre la cabeza roja (que atribuye el malestar crónico a la vecindad con Rusia) la modificación al producto original. Por su fecha de

²¹ Recuperado de <https://knowyourmeme.com/memes/types-of-headaches/photos>

²² Recuperado de <https://memedocumentation.tumblr.com/post/168786100520/explained-types-of-headaches-meme>

²³ Recuperado de <https://twitter.com/Ukraine/status/1468206078940823554?s=20&t=pNS-Xwyy78kW5xaOID0TDw>

publicación, el contexto del meme atañe a la acumulación de tropas rusas en la frontera con Ucrania (Lima, 2021). Finalmente, con corte al 30 de octubre de 2022, este meme alcanzó una ponderación de 853.900 reacciones: 135.700 retweets, 43.100 retweets citados y 675.100 likes.

Objeto de estudio No. 2: Meme “Perro vs hombre lobo”

Imagen 3: Objeto de estudio No. 2: Meme “Perro vs hombre lobo”



Análisis

La imagen original fue compartida el 9 de noviembre de 2018, por el presentador norteamericano Joe Rogan, y en ella aparece su perro sentado junto a la réplica del hombre lobo de la película “Un hombre lobo americano en Londres” (1981)²⁴. Los cibernautas enseguida reutilizaron la imagen, aprovechando el contraste entre la inofensiva apariencia del can, y el fiero semblante del lobo. El meme que se analiza fue publicado el 27 de diciembre del 2021, en la cuenta de Twitter del gobierno de Ucrania (@Ukraine)²⁵, y por su contexto, remite al momento de la escalada en que Rusia planteó, como garantía de seguridad, la inadmisión de Ucrania en la OTAN. (The Guardian, 2022).

A la imagen original se le añadieron tres leyendas: Una a manera de título “Putin’s real fears” (Los verdaderos temores de Putin); otra sobre el perro: “Ukraine in NATO” (Ucrania en la OTAN), y la última sobre el lobo: “Human rights, free press, fair elections” (derechos humanos, prensa libre y elecciones limpias). El código es el idioma inglés, y resalta, como recurso semiótico verbal, la mención al presidente Putin. La intertextualidad aparece como reinterpretación manipulativa. (Marino, 2020), operando las tres leyendas insertadas como la modificación a la imagen original. En parámetros semióticos (signos que representan otra cosa), la inocencia del perro y la fiereza

²⁴ Recuperado de <https://knowyourmeme.com/memes/perro-vs-hombre-lobo>

²⁵ Recuperado de https://twitter.com/Ukraine/status/1475466172699226118?s=20&t=qgPk_eiBbsDbU9ABFiloYA

del lobo contrastan los verdaderos temores de Putin, quien recelaba de Occidente, no su amenaza militar, sino sus valores: derechos humanos, libertad de prensa y elecciones limpias²⁶.

En parámetros de reacciones, con corte al 30 de octubre de 2022, el meme alcanzó una ponderación de 48.978, divididas en: 4.788 retweets, 1.090 retweets citados y 43.100 likes.

Objeto de estudio No. 3: Meme “Travolta Confundido”

Imagen 4: Objeto de estudio No. 3: Meme “Travolta confundido”



Análisis

La imagen que dio origen al meme/GIF²⁷, fue compartida el 17 de noviembre de 2012 por un usuario de la red Imgur²⁸ y corresponde a una corte de “Pulp Fiction”, un film policíaco de 1994. En una habitación vacía aparece Vincent Vega (interpretado por John Travolta), volteando desconcertadamente hacia un lado y otro, como buscando algo que no puede encontrar. El meme que se analiza fue publicado el 16 de febrero de 2022, en la cuenta de Twitter de la Embajada de Rusia en Sudáfrica (@EmbassyofRussia)²⁹.

En la reutilización, la secuencia de Travolta fue extraída de la película, e insertada en la plaza Maidan, lo que, en parámetros intertextuales, opera como reinterpretación apropiativa (Marino, 2020), El tweet incluye, con código en inglés, la leyenda 16 february 2022. Meanwhile in Ukrania (16 de febrero

²⁶ Que el real temor de Putin era que Ucrania se convierta en una democracia exitosa, es una opinión compartida por varios académicos liberales. Por ejemplo, la sostuvieron Michael McFaul y Radosław Sikorski, durante un debate en Munk (Toronto) contra los realistas John Mearsheimer y Stephen Walt. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ivcSVG5eCeQ>

²⁷ De acuerdo a The Encyclopedia Britannica (2022), GIF es la abreviatura de Graphics Interchange Format (Formato de intercambio gráfico), y consiste en un archivo digital que comprime imágenes animadas de corta duración. Recuperado de <https://www.britannica.com/technology/GIF#:~:text=GIF%2C%20in%20full%20graphics%20interchange,of%20images%20and%20short%20animations>

²⁸ Recuperado de <https://knowyourmeme.com/memes/confused-travolta>

²⁹ Recuperado de https://twitter.com/mfa_russia/status/1493960598123687942?s=20&t=e9r0O5M_dLNzzWKs39ypSw

de 2022, mientras tanto en Ucrania), lo que atañe al contexto de la mofa de los medios rusos al no cumplirse la invasión a Ucrania pronosticada por el presidente Biden para el 16 de febrero de 2022 (Ward, 2022).

La mención de la cuenta en Twitter del Ministerio Ruso de Asuntos Exteriores (@mfa_russia), opera como recurso semiótico verbal, con una combinación de tres elementos: La leyenda con la fecha, Travolta, y la plaza Maidan vacía. Elementos que, en parámetros semióticos, representan vacío o ausencia en dos niveles: literal y figurado. En el sentido literal, Travolta representa ausencia: ¿Dónde está la invasión? Y, en el sentido figurado, el vacío se refleja en la ausencia de veracidad de los medios occidentales. En cuanto a reacciones, al 30 de octubre de 2022, la ponderación totalizaba 47.333, divididos en: 9.003 retweets, 4.130 retweets citados y 34.200 likes.

Objeto de estudio No. 4: Meme “Desierto y bolas de heno”

Imagen 5: *Objeto de estudio No. 4: Meme “Desierto y bolas de heno”*



Análisis

La imagen original, que no tiene un origen específico conocido, consiste en una corta secuencia de bolas de heno que, empujadas por el viento, avanzan por un árido desierto. El meme que se analiza fue publicado el 16 de febrero de 2022, en la cuenta de Twitter del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa (@mfa_russia). Por esta fecha de publicación, el contexto atañe a la mofa de los medios rusos por el fallido pronóstico de Biden de una invasión a Ucrania que ocurriría en esa fecha. En la reutilización, el GIF se aplicó sin modificar, aunque acompañado de una leyenda con código en inglés, cuya traducción dice: “Hoy marcamos otro día del inicio de la guerra con Ucrania, que no volvió a ocurrir, para pesar de los medios de comunicación occidentales, por mucho que azuzaran la histeria. Vean por ustedes mismos lo que valen las palabras colectivas de los medios y funcionarios occidentales”.

Como recurso semiótico verbal, resalta la inclusión del hashtag #Zakharova, aludiendo a Maria Zakharova, la vocera del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia. En cuanto a parámetros de intertextualidad, la resemantización se presenta en formato de apropiación, al tomar posesión del contenido original y, sin alterarlo, apoderarse de sus significados. (D'Angelo, 2009). Su composición combina dos elementos: 1) el gif de las bolas de heno en el desierto, y 2) La leyenda citando a #Zakharova, quien se mofa del “día de la no invasión”. Elementos que, en parámetros semióticos,

sugieren vacío.

Pero mientras en el meme de la Embajada Rusa en Sudáfrica, el vacío se representó con Travolta buscando en la plaza Maidan vacía, en este meme, el vacío está representado por la vacuidad del desierto, y reafirmado por las palabras de #Zakharova: “Vean por ustedes mismos lo que valen las palabras colectivas de los medios y funcionarios occidentales”. Finalmente, en parámetros de reacciones, al 30 de octubre de 2022, el meme obtuvo una ponderación de 5.117 divididas así: 1.065 retweets, 996 retweets citados y 30.569 likes.

A continuación, se comparte un cuadro que resume el análisis de los 4 memes deconstruidos.

Cuadro 1: *Objetos de estudio: Cuadro de análisis comparado*

OBJETOS ESTUDIO (Memes)	PARÁMETROS METODOLÓGICOS					
	Contenido	Rasgos Formales	Recursos Semióticos	Parámetros Intertextuales	Contexto	reacciones
Tipos de dolores de cabeza Ucraniano	Imagen original del 2017. En rojo marca las áreas y motivos del dolor.	Meme publicado el 7/12/21 cuenta del gobierno de Ucrania.	Verbal: se menciona a Rusia.	Reinterpretación manipulativa para atribuir a Rusia el origen del malestar crónico.	Aumento de tropas rusa en la frontera.	858.900
Reales temores de Putin Ucraniano	Imagen original del 2018, que contrasta un perro y hombre lobo	Meme publicado el 9/11/18 cuenta del gobierno de Ucrania	Verbal: se menciona al presidente ruso Putin.	Reinterpretación manipulativa para evidenciar el temor de Putin a los valores de Occidente.	Rusia exige inadmisión de Ucrania en la OTAN.	48.978
Travolta confundido Ruso	Imagen original del 2012, que muestra a Travolta confundido.	Meme publicado el 16/02/22 cuenta de embajada rusa en Sudáfrica.	Verbal: cita la dirección Ministerio Ruso de Asuntos Exteriores y menciona a Ucrania.	Reinterpretación apropiativa para usar la confusión de Travolta ante la ausencia de la invasión rusa anunciada por Occidente.	Falló la predicción de Biden de una invasión rusa el 16 febrero de 2022.	47.333
Desierto Ruso	Imagen original sin autor conocido. Muestras bolas de heno en un desierto árido.	Meme publicado el 16/02/22 cuenta del Ministerio Ruso de Asuntos Exteriores.	Verbal e hipertextual Cita a M. Zakhova, la vocera del Ministerio de Asuntos Exteriores usando un hashtag.	Apropiación: no altera la imagen original, pero la reinterpreta. usando el vacío del desierto para representar la ausencia de credibilidad de Occidente.	Falló la predicción de Biden de una invasión rusa el 16 febrero de 2022.	5.117

Fuente: Creación propia, usando como fuente las cuentas de Twitter citadas.

7. Conclusiones

El propósito de este artículo consistió en utilizar la deconstrucción de cuatro memes de internet como ventana de análisis para el conflicto ruso-ucraniano de 2022. La selección de tales objetos de estudio se fundamentó en el hecho de la relevancia que en el siglo XXI ha cobrado el ciberespacio como campo de batalla. También, en el hecho de que esos memes fueron compartidos por agencias gubernamentales rusas y ucranianas, lo que los elevó a la categoría de información oficial.

El análisis se sostiene en la premisa de que en el conflicto entre Rusia y Ucrania existe una confrontación mayor operando de manera subyacente; y que el análisis de la narrativa de los memes podía ayudar en la exploración de tal conflicto. El repaso histórico permitió corroborar la existencia de una confrontación subyacente, que consistía en el intento de Rusia por recuperar las zonas de influencia que el Kremlin perdió con la desintegración de la Unión Soviética. Se estableció que, tras ese cambio en la balanza de poder, no se establecieron los ajustes consensuados inherentes al orden que estaba naciendo, y que debió considerar las aspiraciones de Rusia como potencia nuclear heredera de la URSS.

En consecuencia, la desaparición del bloque soviético sin los ajustes pertinentes, le permitió a los Estados Unidos hegemonizar el orden global, y liderar iniciativas contrarias a los intereses rusos. Iniciativas como la imposición de la ideología liberal y la expan-

sión de la OTAN hacia el este. Putin durante dos décadas rechazó tal hegemonía, y para contrarrestar la influencia del orden liberal, empezó a gestionar espacios de influencia en las ex repúblicas soviéticas, lo que desembocó en una confrontación geopolítica contra Occidente liderado por los Estados Unidos. Tal enfrentamiento tuvo al ciberespacio como uno de sus principales campos de batalla.

El nacimiento de la sociedad de la información, caracterizada por la masiva penetración del internet y el ágil intercambio de información, permitió a tal confrontación materializarse en protestas sociales digitalmente medidas, en la forma de revoluciones de colores. Y fueron ese tipo de revoluciones, el trasfondo de la inestabilidad política ucraniana que, en 2014, derivó en la anexión de Crimea como desencadenante a la confrontación en el Donbass que, 8 años después, terminaría en la invasión rusa de 2022.

A la última etapa de este conflicto pertenecen los memes seleccionados, cuya deconstrucción evidenció que el conflicto subyacente es entre Rusia y Occidente. Es por eso que, son los valores de Occidente los que, según Ucrania, representan los verdaderos temores de Putin; y es por eso que, fueron los medios occidentales los objetos de burla de la propaganda rusa. Desde un enfoque de Relaciones Internacionales, ese conflicto subyacente es el reflejo de la clásica confrontación entre Liberalismo (Libre mercado, democracia, Sistema de normas y DDHH) y Realismo (Autoritarismo y poder real). Pero el uso de memes como herramientas de

la confrontación en el ciberespacio, permite cuestionarnos en qué medida, esos dispositivos influyeron en el conflicto ruso-ucraniano. Partiendo del hecho de que la narrativa en redes sociales es una forma de retórica visual orientada a convencer a una audiencia para justificar los actos propios, el hecho de que los memes ucranianos tuvieran más reacciones que los rusos, sugiere que Ucrania llevó la delantera en ese respecto. Y como ya se señaló antes, en el siglo XXI, la victoria puede a veces depender de la imposición de un relato, antes que del predominio de una fuerza militar.



Angel David Cangá Corozo

Licenciatura en Lengua Inglesa – Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (UCSG).
Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia – Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Correo electrónico: *angel.canga@iaen.edu.ec*

Bibliografía

- Aleksashenko, S. 2014. Is There a Solution? Carnegie Moscow Center. Disponible en: carnegiemoscow.org/commentary/56209.
- Bregolat, E. [RTVE Noticias]. (2022, marzo 24). La GUERRA de UCRANIA traerá un NUEVO ORDEN MUNDIAL "ANTIPÁTICO", de POLOS ENFRENTADOS | RTVE. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=Owpyr9rnII>
- Biden warns Putin of 'strong' Western economic sanctions if Russia attacks Ukraine. (07 de diciembre de 2021). France24. Recuperado de <https://www.france24.com/en/europe/20211207-western-powers-say-determined-to-defend-ukraine-s-sovereignty>
- Campuzano, J. (2018). Cambio digital de la sociedad. *elEconomista*. Recuperado de <https://www.economista.es/opinion-blogs/noticias/9582050/12/18/Cambio-digital-de-la-sociedad.html>
- Chiacu, D. y Mohammed, A. (7 de febrero de 2014). Leaked audio reveals embarrassing U.S. exchange on Ukraine, EU. Reuters. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/us-usa-ukraine-tape-idUSBREA1601G20140207>
- Darczewska, J. (2014). The anatomy of Russian information warfare. The Crimean operation, a case study. *Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia*.
- Dávalos, A. (2012). La internet como arma de contrapeso al poder. El caso zapatista. *Chasqui Revista Latinoamericana de Comunicación*. (120) pp. 33-36
- Dubov, D. (2022). Russia's War in Ukraine. Series No. 2: The War in Cyberspace. ICDS. Recuperado de <https://icds.ee/en/russias-war-in-ukraine-the-war-in-cyberspace/>
- Fitzgerald, M. (25 de febrero de 2022). Russia Invades Ukraine: A Timeline of the Crisis. How did the two countries, once tied together by the Soviet Union, get to this point? *U.S.News*. Recuperado de <https://www.usnews.com/news/best-countries/slideshows/a-timeline-of-the-russia-ukraine-conflict?slide=2>
- Frank J. D'Angelo (2009) The Rhetoric of Intertextuality, *Rhetoric Review*, 29:1, 31-47, DOI: 10.1080/07350190903415172
- Gadzo, M, Child, D. Najjar, F. (2022). Watch the moment President Putin announced a military operation in Ukraine's Donbas region, warning other nations of consequences if they interfere. *Aljazeera*. Recuperado de <https://www.aljazeera.com/news/2022/2/23/ukraine-declares-state-of-emergency-amid-fears-of-invasion-liveblog>

- Galán, C. (2018). Amenazas híbridas: nuevas herramientas para viejas aspiraciones. Documento de trabajo. Real Instituto Elcano. Madrid, España.
- Giese, J. (2017). It's Time to Embrace Memetic Warfare. Open Publications, NATO StratCom, Riga, Latvia. Recuperado de <https://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/open201705-memetic1.pdf>.
- Grigorov, G. (9 de enero de 2022). West should unilaterally give up NATO expansion, says Russian diplomat. Tass. Recuperado de <https://tass.com/politics/1385345>
- Hall, C. (2 de marzo de 2011). Hillary Clinton: 'America Is Losing' An Information War That 'Al Jazeera Is Winning'. Mediaite. Recuperado de <https://www.mediaite.com/tv/hillary-clinton-claims-al-jazeera-is-winning-an-information-war-that-america-is-losing/>
- Hao, Z. (23 de marzo de 2022). Ukraine crisis instigator: US-led NATO reneges on 'Not one inch eastward' promise to compress Russia's space to the extreme. Global Times. Recuperado de <https://www.globaltimes.cn/page/202203/1256665.shtml>
- Herszenhorn, D., Reevell, P. y Sneider, N. (22 de marzo de 2014). Russian Forces Take Over One of the Last Ukrainian Bases in Crimea. The New York Times. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2014/03/23/world/europe/ukraine.html>
- Hobsbawm, E. (2008). Después del siglo XX: un mundo en transición. Letras libres. N.º 82, 16-22.
- Hoffman, D. (2000). Putin Says 'Why Not?' to Russia Joining NATO. The Washington Post. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2000/03/06/putin-says-why-not-to-russia-joining-nato/c1973032-c10f-4bff-9174-8cae673790cd/>
- Huntington, H. (2015). Pepper Spray Cop and the American Dream: Using Synecdoche and Metaphor to Unlock Internet Memes' Visual Political Rhetoric. Communication Studies. DOI: 10.1080/10510974.2015.1087414
- Ibarra, D. (2020). Análisis discursivo en sistemas híbridos de medios: una aproximación metodológica. Logos: Revista de Lingüística, Filosofía y Literatura, 30(2), 314-330. doi.org/10.15443/RL302
- Kanashchuk, R. (2022). Foreign Ministry believes even thought of war between Russia, Ukraine is unacceptable. TASS. Recuperado de https://tass.com/politics/1394047?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com
- Kennan, G. (Febrero 5 de 1997). A Fateful Error. The New York Times. Recuperado de <https://www.nytimes.com/1997/02/05/opinion/a-fateful-error.html>

- Kjeldsen, J. (2014). The Rhetoric of Thick Representation: How Pictures Render the Importance and Strength of an Argument Salient. *Argumentation*. DOI 10.1007/s10503-014-9342-2
- Korsunskaya, D. (20 de noviembre de 2014). Putin says Russia must prevent 'color revolution'. *Reuters*. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-russia-putin-security-idUSKCN0J41J620141120>
- Lima, L. (2021). El nuevo despliegue de tropas rusas en la frontera con Ucrania que preocupa a la Unión Europea y EE.UU. *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-59276952>
- Lippman, T. (22 de marzo de 1997). Clinton, Yeltsin Agree on Arms Cuts and NATO. *Washington Post*. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/summit/summit.htm>
- Mearsheimer, J. [International Relations & Politics]. (2022, marzo 30). The History of NATO, John Mearsheimer, Structural Realist. [Archivo de video]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=SZPkvI_febw
- Mcleary, P. (2022). U.S. approves allied weapons shipments to Ukraine as worries mount. *Politico*. Recuperado de <https://www.politico.com/news/2022/01/19/us-allies-ukraine-weapons-russia-invasion-527375>
- Malik, S., Gani, A. y McCarthy, T. (21 de febrero de 2014). Ukraine crisis: deal signed in effort to end Kiev standoff. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/world/2014/feb/21/ukraine-crisis-president-claims-deal-with-opposition-after-77-killed-in-kyiv>
- Mallick, P. (2022). Ukraine is Winning the Information War Against Russia on Social Media: But Experts Say It Is Far From Over !!.
- Mankoff, J. (2014). Russia's Latest Land Grab: How Putin Won Crimea and Lost Ukraine. *En: Foreign Affairs*, 93 (3), pp. 60-68.
- Mankoff, J. (2022). Russia's war in Ukraine: Identity, history, and conflict. *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, vol. 22. Recuperado de <https://www.csis.org/analysis/russias-war-ukraine-identity-history-and-conflict>
- Morgenthau, H. (1960). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* New York: Alfred A. Knopf.
- Nye, J. (1990). Soft Power. *Foreign Policy* 80. 153-71.
- Nye, J. (2014). The Information Revolution and Soft Power. *Current History* 113(759): 19-22.

- Orihuela, J. (2008) Internet: la hora de las redes sociales. Nueva Revista de Política, Cultura y Arte, 119, 57-62.
- Romaliyskaya, I. (2022). Defense Minister Says Latvia Supplying Missiles, Rations To Ukraine's Army. Rferl. Recuperado de <https://www.rferl.org/a/latvia-ukraine-russia-defense/31669273.html>
- Roth, A. (2021). Russia issues list of demands it says must be met to lower tensions in Europe. The Guardian. Recuperado de <https://www.theguardian.com/world/2021/dec/17/russia-issues-list-demands-tensions-europe-ukraine-nato>
- Roth, A. (2022). Russians ridicule western media on 'day of no invasion'. The Guardian. Recuperado de <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/16/russians-ridicule-western-media-on-day-of-no-invasion>
- Putin, V. (2021). "On the Historical Unity of Russians and Ukrainians". Kremlin. Recuperado de <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>
- Schwartz, M. (30 de mayo de 2018). Who Killed the Kiev Protesters? A 3-D Model Holds the Clues. The New York Times. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2018/05/30/magazine/ukraine-protest-video.html>
- Sikorski, R. [Radosław Sikorski - kanał oficjalny]. (2022, mayo 13). Radosław Sikorski: The Munk Debate - The Russia Ukraine War, Toronto, 12.05.2022. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ivcSVG5eCeQ>
- Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy. (10 de febrero de 2007). Kremlin. Recuperado de <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/24034>
- Stent, A. (2022). The Putin Doctrine. Foreign Affairs. Recuperado de www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-01-27/putin-doctrine.
- Ukraine war follows decades of warnings that NATO expansion into Eastern Europe could provoke Russia. (28 de febrero de 2022). The Conversation. Recuperado de <https://theconversation.com/ukraine-war-follows-decades-of-warnings-that-nato-expansion-into-eastern-europe-could-provoke-russia-177999>
- The North Atlantic Treaty (4 de abril de 1949). NATO. Recuperado https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm
- The New Encyclopedia Britannica. (S.f.). GIF en The New Encyclopedia Britannica. Recuperado el 21 de julio de 2022, de <https://www.britannica.com/technology/GIF#:~:text=GIF%2C%20in%20full%20graphic>

s%20interchange,of%20images%20and%20short%20animations

Timeline: Gas crises between Russia and Ukraine. (11 de enero de 2009). Reuters. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-russia-ukraine-gas-timeline-sb-idUSTRE50A1A720090111>

Timeline: Georgia and Russia's worsening relations. (8 de agosto de 2008). Reuters. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-georgia-ossetia-russia-idUSL858736020080808>

Ucrania: Cuatro años después, las víctimas de desaparición forzada siguen sin recibir justicia. (6 de agosto de 2020). Amnistía Internacional. Recuperado de <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/08/ukraine-four-years-on-and-still-no-justice-for-victims-of-enforced-disappearance/#:~:text=Cuatro%20a%C3%B1os%20despu%C3%A9s%20de%20que,recibido%20justicia%2C%20verdad%20o%20reparaci%C3%B3n.>

Ukraine: US, Western countries tell families of embassy staff to leave. (24 de enero de 2022). DW. Recuperado de <https://www.dw.com/en/ukraine-us-western-countries-tell-families-of-embassy-staff-to-leave/a-60525010>

Ukraine Complains No Help from Europe in Russia Gas Rows (7 de febrero de 2013). The Moscow Times. Recuperado de: <https://www.themoscowtimes.com/2013/02/07/ukraine-complains-no-help-from-europe-in-russia-gas-rows-a21335>

Unger, J., Wodak, R., y KhosraviNik, M. (2016). Critical discourse analysis and social media data. In D. Silverman (Ed.), *Qualitative research* (4th ed., pp. 277–293). London, UK: SAGE Publications.

Vasquez, C. (2019). *Case Study Analysis of Shared Visual Arguments and Propaganda Techniques of Russian Propaganda Posters and Russian Internet Memes*. (Tesis). The University of Texas at Arlington.

Vladimir Putin Meets with Members of the Valdai International Discussion Club. Transcript of the Final Plenary Session. (25 de octubre de 2014). Valdai Club. Recuperado de https://web.archive.org/web/20141025230537/http://valdaiclub.com/valdai_club/73300.html

Vladimir Putin spoke at the session of the Davos Agenda 2021 online forum organised by the World Economic Forum (WEF). (27 de enero de 2021). Kremlin. Recuperado de <http://en.kremlin.ru/events/president/news/64938>

- Walker, S. (2022). Russia and Belarus begin military drills near Belarusian border with Ukraine. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/10/russia-belarus-military-drills-near-belarusian-border-ukraine>
- Ward, P. (2022). Putin could attack Ukraine on Feb. 16, Biden told allies. *Politico*. Recuperado de <https://www.politico.com/newsletters/national-security-daily/2022/02/11/putin-could-attack-ukraine-on-feb-16-biden-told-allies-00008344>
- Wiggins, B. E. (2016). Crimea River: Directionality in memes from the Russia-Ukraine conflict. *International Journal of Communication*, 10, 35.
- Wiggins, B. E. (2019). *The discursive power of memes in digital culture: Ideology, semiotics, and intertextuality*. Routledge.
- Woods, S. (2020) *Information Warfare: Memetics, Presidents, Marketers, and Spies*. Recuperado de <https://samueljwoods.com/information-warfare-memetics-presidents-marketers-and-spies/>
- Yaffa, J. (21 de enero de 2022). The Historical Dispute Behind Russia's Threat to Invade Ukraine. *The New Yorker*. Recuperado de <https://www.newyorker.com/news/news-desk/the-historical-dispute-behind-russias-threat-to-invade-ukraine>
- Zvereva, V. (2020). State propaganda and popular culture in the Russian-speaking internet. In M. Wijermars, & K. Lehtisaari (Eds.), *Freedom of Expression in Russia's New Mediasphere* (pp. 225-247). Routledge. BASEES/Routledge Series on Russian and East European Studies. <https://doi.org/10.4324/9780429437205-12>

EL GRAN CAMPO AZUL Y EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA MARÍTIMA PARA SU DOMINACIÓN*

Gonzalo Gabriel Dinamarca

Abstract

This research is carried out through a qualitative approach, whose general objective is to explain and describe the importance of the sea for a State and the maritime strategy that it must develop and use to ensure its stability and power in the international system. In this way, the different factors and variables that influence the configuration of a deep and prolonged maritime strategy are identified and described, which leads to the creation of a naval power specialized in the defense of maritime interests that the State has considered as essential and inalienable.

Keywords: maritime strategy, naval strategy, maritime power, naval power.

Resumo

Esta investigação é realizada através de uma abordagem qualitativa, cujo objetivo geral é explicar e descrever a importância do mar para um Estado e a estratégia marítima que este deve desenvolver e utilizar para garantir a sua estabilidade e poder no sistema internacional. Desta forma, são identificados e descritos os diferentes fatores e variáveis que influenciam a configuração de uma estratégia marítima profunda e prolongada, que conduz à criação de uma potência naval especializada na defesa dos interesses marítimos que o Estado tem considerado essenciais e inalienáveis.

Palavras chave: estratégia marítima; estratégia naval; poder marítimo; poder naval.

Resumen

La presente investigación se lleva a cabo mediante un enfoque de tipo cualitativo, cuyo objetivo general es explicar y describir la importancia que tiene el mar para un Estado y la estrategia marítima que debe desarrollar y emplear para asegurar su estabilidad y poder en el sistema internacional. De tal manera, se identifican y describen los distintos factores y variables que influyen en la configuración de una profunda y prolongada estrategia marítima, lo que conduce a la creación de un poder naval especializado en la defensa de los intereses marítimos que el Estado ha considerado esenciales e irrenunciables.

Palabras clave: estrategia marítima, estrategia naval, poder marítimo, poder naval.

* Artículo de investigación. Recibido: 08/08/2022. Aceptado: 3/11/2022.

1. Introducción

Durante los últimos 3.000 años, desde la victoria del faraón Ramsés III sobre los misteriosos Pueblos del Mar en el año 1.190 a.C hasta el empleo de portaaviones y tecnologías armamentistas controladas informáticamente en la actualidad, las guerras navales han determinado el devenir de un país o de la misma historia. Dado que la superficie del planeta está ocupada en dos tercios por enormes masas de aguas, es a través del mar donde se materializan las actividades de la globalización, por ejemplo, el 85% del comercio mundial se mueve por el mismo, generando interdependencia económica entre los Estados. Pero este mismo fenómeno ha generado amenazas y riesgos colectivos con profundas repercusiones en las funciones y roles de las armadas del mundo, haciendo del mar un factor central en el desarrollo humano, en la obtención de recursos, en el intercambio de información y en el ejercicio de poder. Atenas, Roma, los vikingos, el Imperio español, el Imperio británico y los Estados Unidos establecieron al mar como eje central de su desarrollo, estabilidad y poder, logrando convertirse en grandes civilizaciones o imperios, a partir del desarrollo de una estrategia marítima que permite determinar los factores esenciales para la dominación de los mares, como lo son la geografía, los recursos, la economía y la voluntad del Estado.

Esta propuesta de trabajo tiene la finalidad de poner en debate la importancia de los mares en la actualidad, y que su dominación

determinará a corto y a largo plazo la posición de un Estado en el sistema internacional, para ello este debe disponer de una clara y precisa estrategia marítima y determinar qué grado de poder naval necesitaría para poder llevarla a cabo.

2. Marco Teórico

La presente investigación se lleva a cabo mediante un enfoque de tipo cualitativo, cuyo objetivo general de investigación es explicar y describir la importancia que tiene el mar para un Estado y la estrategia marítima que debe desarrollar y emplear para que pueda asegurar su estabilidad y poder en el sistema internacional. Con el fin de cumplir con el objetivo general, se identifican y describen los distintos factores y variables que influyen en la configuración de una profunda y prolongada estrategia marítima, y con ella la creación de un poder naval especializado en la defensa de los intereses marítimos que el Estado ha considerado esenciales e irrenunciables.

Se utilizan las teorías desarrolladas por Alfred T. Mahan (Almirante e Historiador naval) quien en su propuesta de Estrategia Marítima y Estrategia Naval establece que el fortalecimiento del poder naval de una nación permite la protección de sus intereses marítimos, el cual debe ser puesto en marcha a través de una voluntad estratégica sólida alcanzada mediante un alto grado de conciencia y preparación en asuntos marítimos por parte de los gobernantes de turno (Mahan, 1901). Asimismo, se acude a los

trabajos de Geoffrey Till (Historiador Naval) que destaca el Poder Naval como garantía para la protección de las comunicaciones marítimas y la extracción de recursos (Till, 2007), Ken Booth (Académico) y su concepto de Trinidad de las Armadas que señala que las Armadas son el medio que cuentan los Estados para materializar estos propósitos emitidos por la política en las Relaciones Internacionales y sin embargo es importante conocer las fortalezas y debilidades de los buques de guerra que están en función de lograr el objetivo deseado internacionalmente (Booth, 1977) y Sir. J. Corbett (Historiador Naval) y sus Doctrinas y Principios de la Estrategia, siendo fundamental entender que la generación de doctrinas y su comprensión por todos los niveles de la guerra es fundamental para la adecuada conducción de la guerra (Corbett, 1911).

3. El gran campo azul

La gran esfera en donde vivimos está dividida entre tierras continentales e insulares, por un lado, y aguas oceánicas y continentales, por el otro; estas últimas representan un 71% de la superficie del planeta, aproximadamente unos 361.419.000 km², y considerando que el derretimiento de los polos ha generado que los niveles del mar aumenten, dándose así una mayor disparidad entre las superficies continentales y las aguas oceánicas. Con todo esto se pone como centro de atención la importancia de los mares tanto en el pasado como en el futuro y con ello la necesidad de los Estados de desarrollar y ejecutar una clara estrategia marítima.

Dentro de los distintos tipos de hidrografías, este trabajo se concentra en los mares y los océanos, así se evidencian importantes recursos que equilibran el ambiente marino y que tienen el enorme potencial para que la humanidad aumente su nivel de desarrollo, estos se conocen como recursos marinos, cuya definición corresponde al conjunto de elementos, considerando seres vivos e inertes, que pueden encontrarse en los océanos, mares, ríos y lagos, y que tienen un valor intrínseco o económico y que, además, son o pueden ser objeto de explotación para el ser humano (José Pineda, 2019).

Los recursos se clasifican en cinco grandes subgrupos.

1. Los seres vivos, se subdividen en especies de animales cuya diversidad es enorme, con aproximadamente unas 180.000 especies distintas. Todas estas son extraídas por la industria pesquera y de acuicultura como fuente de recursos alimenticios e indirectamente también son de utilidad en la elaboración de papel, cartón, cola, alcohol y levaduras (Rodríguez, 2021).
2. Los minerales, que son los hidrocarburos como petróleo y gas del fondo marino, que son extraídos a través de plataformas petroleras, también se pueden obtener minerales como el oro, estaño o hasta diamantes (Univisión, 2013).
3. La obtención de energía, mediante los

métodos de undimotriz y mareomotriz, que se logran gracias a la utilización de las olas, mareas y corrientes. Estas son un desarrollo tecnológico muy innovador correspondiente a este nuevo siglo, y que sigue en mejora.

4. El turismo de costas, un recurso que corresponde al 5% del PIB mundial basado en actividades de deporte o recreo.

5. Las comunicaciones, estas se dividen actualmente de dos formas, las que se desarrollan sobre la superficie, como el comercio mercantil con los grandes, medianos y pequeños buques y cuya actividad significa más del 85% del comercio mundial; y las actividades submarinas, como las fibras ópticas y gasoductos submarinos que transportan el 95% de las telecomunicaciones y el 45% de las energías mundiales (Páez, 2021).

Otra variable que hay que tener en cuenta, y que se relaciona directamente con la reclamación de los recursos marítimos, es el significado de su denominación ya que esta se encuentra determinada por razones históricas y políticas, donde podemos observar:

1. Masas de aguas que llevan el nombre del Estado que la reclama unilateralmente, como, por ejemplo, el mar argentino, lago Baikal (Rusia) y río Yangtsé (China).
2. Hidrografías compartidas entre dos o

más Estados, como el mar Mediterráneo o el mar Negro, el lago O'Higgins (Chile)/-San Martín (Argentina) o el Pangong Tso, y el río de la Plata o el Danubio. Siendo así que estos por tienen grandes y variadas divisiones reclamadas por los Estados circundantes, persistiendo una gran disputa sobre cuántos km² le pertenece a cada uno, con el objetivo de asegurar los recursos económicos que poseen y las ventajas geográficas que les proporcionan para aumentar su poder en el escenario local, regional o mundial.

De esta manera, la conciencia sobre los recursos marítimos y las intenciones de reclamaciones hidrográficas, marcan en su conjunto la primera gran diferencia entre las naciones que usaron el mar como factor estratégico para sustentar el poderío de los Estados sobre aquellos que basan su fuerza en la tierra.

Los primeros que han logrado el dominio de sus mares circundantes o han logrado expandirse más allá pudieron establecer los mayores imperios de la historia mundial, no solo en extensión más allá de sus fronteras continentales e insulares, sino que también han sido los que han perdurado durante más tiempo en la historia. Por ejemplo, el Imperio Ateniense, el Mare Nostrum del Imperio romano en la Edad Antigua, las grandes Ciudades-Estado marineras de la Edad Media como Venecia y Génova, los imperios portugués y español en la Edad Moderna de los grandes descubrimientos, los imperios coloniales de la Edad Contemporánea como el

británico y el francés, y los Estados Unidos desde mediados del siglo XX, siendo estos últimos puesto en duda su hegemonía ante el aumento del poderío naval y comercial de la República Popular de China en la actualidad (ESGC, 2016).

De esta misma forma, como lo afirma el Dr. Sergio Uribe C. “En el océano se decide el destino de las potencias mundiales” (ESGC, 2016, p.41). Y es que también, fueron en su mayoría las batallas desarrolladas en los mares las que han cambiado el rumbo de la historia de forma decisiva. Por ejemplo, en la antigüedad Salamina (480 a.C.) y Action (31 a.C.), que permitieron la preeminencia del pensamiento grecorromano ante los avances persas y egipcios; en la Edad Media, el mundo cristiano resistió el avance del islam en Lepanto (1571); en la Edad Moderna, la derrota de la Armada Invencible (1588) marcó el inicio del ocaso del Imperio Español, por su parte la batalla de Trafalgar (1805) fue clave para el apogeo del Reino Unido y de la Pax británica. También puede mencionarse, la victoria del Imperio Japonés sobre la Rusia Imperial zarista en la batalla de Tsushima (1905), que condujo a la expansión de los japoneses por todo el pacífico occidental, o la batalla de Midway (1942) en la que los Estados Unidos tomaron el poder en el pacífico y a continuación por todos los otros océanos. (Canales y del Rey, 2016)

Todo aquello demuestra la gran influencia que tiene el mar en el surgimiento y auge de los imperios más grandes de la historia de la humanidad y que la política mundial depen-

de en gran medida de su poderío marítimo.

Con esto queda en evidencia, que todos estos recursos marítimos y posibles acciones que nos brinda la hidrografía de nuestro mundo, ya sea sobre o debajo de la superficie marina, es como un “gran campo azul”. Donde al igual que sobre la superficie terrestre y el subsuelo, se desarrollan no solo la explotación y producción de energías y recursos para consumir, sino también se desarrollan grandes e interminables disputas sobre estas para su utilización y beneficio, y que, si no se logra una solución de forma diplomática y pacífica, podría conducir a conflictos.

4. Entre la historia y la tradición naval

“El mar, así como su influencia en el Ciclo Marítimo Virtuoso de una nación, ha estado presente en la evolución de la humanidad desde la aparición de las primeras civilizaciones antiguas”

- Geoffrey Till (2007).

El desarrollo de la tradición naval como conjunto de cualidades y usos que forman el carácter distintivo de una nación sobre los mares y océanos, cuya transmisión corre a través de los tiempos y las generaciones. Puede dividirse en tradiciones de aguas continentales y aguas oceánicas, la primera brinda una superioridad dentro de tus fronteras y, la segunda, brinda el potencial de dominar el mundo más allá de ellas, y esto está determinado por varios factores de la

propia naturaleza humana en su desarrollo histórico, que trasciende a los recursos y las reclamaciones marítimas que éstos puedan otorgar a un Estado.

La historia y la geografía son herramientas muy valiosas que han permitido a científicos y académicos entender sucesos y actos que ocurren en la actualidad, y bajo esa perspectiva histórica y geográfica, se ha podido elaborar una teoría que explicaría las razones por las cuales un Estado, imperio o reino ha logrado desarrollar una tradición naval que haya podido perdurar en el tiempo y con ello el dominio de los mares y océanos. Esta teoría se denomina como La Naturaleza de la Tradición Naval y se explica a través de cuatro hechos o sucesos que los Estados deben superar para que se pueda dar inicio a la generación de una tradición naval.

La primera de las cuatro, corresponde a los ríos y la agricultura, desde la edad Paleolítica o Edad de Piedra (aproximadamente entre el 2.500.000 y el 10.000 a.C.) cuando la humanidad recién empezaba desarrollarse como nómadas, fue en su búsqueda de alimentos, que empezó generar y utilizar las actividades de caza, pesca y la recolección de frutos y raíces, teniendo todas estas en común la necesidades de generarse y conseguirse en lugares fértiles y verdes, por lo tanto, su recorrido de consumo tuvo que tener como características geográficas los ríos y sus alrededores. Posteriormente, en la etapa del Neolítico (aproximadamente entre el 8.000 y el 6.000 a.C.) pasaron a ser sedentarios, desarrollando la agricultura y la ganadería, y

usando los ríos como elemento natural hidrográfico esencial para el florecimiento y expansión de sus civilizaciones. Los ríos al ser esenciales para la producción de la agricultura y la generación de ganadería, por ser aguas dulces, a diferencia de los mares que son aguas saladas e imposibilitan la generación de estas actividades, llevaron a los pueblos a alejarse de las costas e ir poblando hacia el lado contrario que iba el río en su desembocadura. Este factor fue el primero y el fundamental desde los orígenes del hombre para imposibilitar la creación de una tradición naval.

En segundo lugar, el tamaño del espacio territorial. Cuando los primeros pueblos y civilizaciones de la humanidad empezaron a ver los frutos de asentarse a través del aumento de su población se registró la necesidad de expandir mucho más el espacio que utilizaban para el desarrollo la agricultura y la ganadería, es por ello que estos se fueron ampliando a lo largo de los ríos hasta el punto natural de donde nacían estas corrientes de agua. Esta ampliación de las fronteras de producción y consumo, generó el descubrimiento nuevas tierras las cuales se encontraban principalmente hacia el interior de los continentes, por ejemplo, es el caso la civilización china, han desarrollaron su cultura y producción alimentaria a través del río Yangtse (con un largo de 5.526 km desde su nacimiento en la Meseta Tibetana y su desembocadura en el Mar de la China Oriental), así mismo, la gran extensión del supercontinente Euroasiático con una distancia de 18.755 km desde Lisboa hasta

Singapur, como también, unos 23.087 km desde África del sur (Ciudad del Cabo) hasta la Asia siberiana (Magadán), convierten a los tres continentes en un gran puente de enorme extensión hacia el interior de los mismos alejándolos de los mares y océanos infértiles. Pero también hay que tener en cuenta las situaciones insulares como la que caracteriza a la civilización japonesa que en su condición insular y de poco espacio territorial, los llevó a que establecieran ciudades en costas marítimas, pero, aunque la actividad de pesca costera era importante para ellos, no lo convertía en un elemento característico que pueda fundamentar la generación de una verdadera tradición naval, ya que su centro de comercio y producción seguía estando sobre los ríos y la tierra, en la misma isla.

La tercera razón corresponde a los conflictos internos y/o guerras civiles. Este elemento puramente caracterizado por la condición natural del hombre como ser egoísta y conflictivo, en términos maquiavélicos, lleva a que cuando una civilización alcanza un punto de extensión y de abundancia, caiga posteriormente en una crisis interna donde diferentes individuos y/u organizaciones luchan por el poder, ya sea en su totalidad o en separatismos. Esto se puede observar en muchos periodos históricos en diferentes civilizaciones del mundo, pudiendo mencionar algunas de las más importantes y conocidas, como en China durante la época de Los Tres Reinos y las Seis Dinastías, en Japón el Período Sengoku, en el Reino Unido en Las Tres Guerras Civiles Inglesas, en Estados

Unidos con la Guerra de Secesión o en Argentina con las Guerras de unitarios vs federales, todos estos conflictos generados por pugnas de poder dentro de cada uno de los reinos, imperios y Estados, generaron un desarrollo de progreso sobre los ríos que estos navegan, por necesidad de comercio, suministros o enfrentamientos en batallas, pero, esto no significaba un verdadero desarrollo de la tradición naval que permitiera emprender hacia el dominio de los mares y océanos, donde verdaderamente residía el poder de dominar el mundo o al menos gran parte de él.

Y, por último, como cuarto elemento las amenazas externas continentales. Por ejemplo, China durante distintas dinastías, que a la vez que lograron extenderse por el continente asiático, se encontraba cada vez con más imperios y civilizaciones que ponían en jaqué su seguridad nacional y comercial, ejemplos como la amenaza de los mongoles durante el siglo XIII, el intento de invasión japonesa en el siglo XVI y las distintas disputas con los reinos y Estados del sudasiático, condicionaron a la civilización China a mantenerse hacia el interior del continente, caso similar le ocurrió a Alemania gran parte de su historia al encontrarse en el centro de Europa compartiendo fronteras con un gran número de Estados e Imperios poderosos, por lo que no pudo emprender una gran tradición naval, ya que estas amenazas lo llevaron a convertirse plenamente en un Estado con una gran tradición militar continental.

Con estos cuatro elementos podemos entender plenamente, cómo y por qué existe un grupo tan selecto de reinos, imperios y Estados que en el transcurso de la historia han logrado superar estas cuatro condiciones o situaciones, y desarrollar una verdadera tradición naval y dominar los mares. Ya sea, larga como la británica en el Atlántico e indico, la romana en el mediterráneo, o corta como la japonesa en el siglo XX.

5. La Estrategia Marítima y el Poder Marítimo

Una vez que el Estado logra entender la importancia de los recursos marítimos y adquiere la intención de reclamar los espacios hídricos, volviéndose consciente de las ventajas básicas que genera la dominación de los mares y océanos a corto y largo plazo, y logra superar las cuatro situaciones o condiciones que le podrían imposibilitar la creación de una verdadera tradición naval, por fin está preparado para desarrollar una estrategia marítima.

La estrategia marítima es definida en líneas generales como parte de la estrategia nacional, y trata de la creación, el mantenimiento y el empleo del poder marítimo de un Estado, para promover y proteger los intereses marítimos, y está íntimamente relacionado con la estrategia militar y con la política económica (Escuela Superior de Guerra de Colombia, 2016).

Ante esto podemos coincidir con el Dr. Till (2017) que, según su pensamiento estratégi-

co, la Globalización es el punto clave para guiar la construcción de la estrategia marítima de una nación en la actualidad, ya que el 85% del comercio mundial se mueve por mar generando interdependencia económica entre los Estados, pero siendo también esta misma globalización la que ha generado amenazas y riesgos colectivos de seguridad nacional, estableciendo al mar como factor central en la solución de problemas a gran escala.

Cuando se analiza a la globalización podemos observar diferentes factores que la constituyen y que benefician a unos y perjudican a otros, y es aquí donde el Estado emprende el camino para establecer los límites y alcances de su poder marítimo dentro de su estrategia marítima, para obtener la mayor tajada de pastel de los beneficios y oportunidades que ofrece los mares y océanos.

Según Solís Oyarzun (1997) el poder marítimo es “la capacidad de un Estado, para poder crear, explotar, desarrollar, proteger y mantener los intereses marítimos, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, para la seguridad y el aprovechamiento del mar y sus recursos”, siendo definido por este mismo a los intereses marítimos como “todas las actividades, recursos vivos y no vivos que el Estado y la Nación visualizan, poseen y desarrollan como vitales dentro de los espacios marítimos en jurisdicción donde ejecuta soberanía nacional y son factores fundamentales para su desarrollo y su seguridad, tanto en el campo político,

económico, social y estratégico” (ESGC, 2016, pp.52-54).

De esta manera, es que la estrategia marítima forma parte de la estrategia nacional, y esta primera tiene el deber de determinar el alcance de su poder marítimo, y con ello definir cuáles serían los intereses marítimos esenciales y críticos, para la supervivencia y progreso del Estado. Los cuáles serán defendidos y promovidos por una fuerte voluntad del Estado, una clara conciencia marítima y un eficaz poder naval.

6. Intereses Marítimos

El diseño de los intereses marítimos conlleva todo un proceso largo y complicado, ya que se requiere desarrollar todo un programa de análisis y estudios, que se realiza en tres etapas centrales y que requiere el reclutamiento de un equipo de lo más variado a nivel académico para poder llevarlo a cabo correctamente.

La primera etapa es el estudio y análisis de cuatro condicionantes que van a limitar la selección de los intereses marítimos más relevantes para un Estado.

1. La geografía de un Estado. Se realiza un estudio minucioso de la geografía en sí misma del Estado, teniendo en cuenta en primera instancia, la condición continental o insular del Estado, sobre esto se debe elaborar un estudio histórico-geográfico de la tradición naval del Estado y los elementos geográficos que la condi-

cionan tanto a favor como en contra, y realizar un análisis sobre la condición geopolítica del Estado mismo en relación a sus Estados vecinos, en la región y a nivel global. El objetivo de este estudio corresponde a analizar y comprender cómo la geografía condicionante del Estado, determina su historia y su posición geopolítica en el mundo.

Es por ello, que se debe analizar ítems importantes como; si está asentado en un continente o en una isla, el tamaño del Estado, países con los que limita, donde se ha desarrollado gran parte de la población, hasta dónde llega el límite de su plataforma continental, que océanos o mares lo rodean, con cuantos Estados comparte frontera terrestres y marítimas, la profundidad de las aguas, la temperatura, entre otras condiciones que determina el grado de benevolencia que tuvo la geografía con el Estado.

2. Los recursos marinos que la rodean. Es esencial distinguir dos circunstancias que se contraponen pero que en algunos casos benefician a unos y perjudican a otros, y son los Recursos Marinos vs el Derecho Internacional. La primera corresponde como mencione en el inicio de la investigación a todos los recursos vivos y no vivos que se encuentran sobre y debajo del lecho marino, pero es la segunda circunstancia la que condiciona la reclamación o no de estos recursos para el Estado.

El derecho marítimo internacional¹ nació como una herramienta para lograr una pacífica navegación marítima, pero también, para realizar de forma jurídicamente segura las actividades como el transporte de mercancías o la explotación/extracción de los recursos naturales, es aquí donde toman distancia uno del otro, y empiezan a darse situaciones de choque entre Estados por la reclamación de mayor porcentaje de espacio marítimo soberano. Según el derecho marítimo, las aguas se categorizan² en aguas interiores, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva y alta mar, con el objetivo de evitar conflictos, pero ese intento de pacificación de las zonas marítimas, termina siendo la generadora de discusiones y rivalidades en el gran tablero internacional.

Esto obliga a meditar con precaución y visión al momento de seleccionar los recursos marítimos que van a ser importantes para los intereses marítimos de un Estado, ya que se debe enfocar en primer momento en recursos que puedan ser asegurados por completo de forma inmediata, y luego los que se encuentren en disputas, debido a que ir directo a la búsqueda de reclamar recursos que se encuentran en discusión, aunque puedan ser beneficioso a largo

plazo, conlleva muchos costes económicos y políticos no soportables para los gobiernos, y que debido a ello es más recomendable ser postergados, y una vez asegurado lo más accesible destinar los beneficios a potenciar aquellas reclamaciones y sus recursos.

Y es que, estas distintas situaciones que ponen en dudas estas leyes, entre ellas podemos encontrar discusiones sobre la ampliación de las líneas de delimitación para reclamar los derechos de exploración y explotación en yacimientos submarinos como es en el caso entre Türkiye y Grecia en el Mar Egeo; la disputa por la limitación pertenecientes a cada uno de los Estados en el Mar de China Meridional, donde 6 países reclaman soberanía para asegurar los recursos naturales sobre y debajo del lecho marino, el control de las rutas comerciales y la ampliación de su espacio de seguridad nacional; y además, en la actualidad se ha generado otro nuevo tipo de reclamación que corresponde a ir más allá de la línea de la zona Economía Exclusiva a partir de una nueva limitación que va hasta dónde llega la plataforma continental de algunos Estados, como Portugal, solicitando que se le reconozca la ampliación desde su línea costera hasta el límite exterior de su plataforma continental en el centro

¹ El derecho marítimo internacional es aquella rama del ordenamiento jurídico que tiene por objeto la regulación de las relaciones jurídicas que surgen, directa o indirectamente, del uso humano del medio marino (cfr. Universidad Europea, 2021)

² Categorización de las aguas: 1° Aguas interiores, 2° Mar territorial (desde la línea de base hasta las 12 millas), 3° Zona contigua (desde la línea de base hasta las 24 millas), 4° Zona Económica Exclusiva (desde la línea de base hasta las 200 millas) y 5° Alta mar (desde las 200 millas).

del Océano Atlántico y, por otro lado, Nueva Zelanda sobre toda la plataforma continental de Zelandia, que junto a Argentina reclaman los derechos sobre los recursos marítimos y submarinos, pero también el derecho de las islas aledañas a su plataforma continental, con lo que influiría en el aumento de sus reclamaciones sobre la Antártida correspondientemente.

3. La economía, definida por el Dr. Daniel Gattas (2014) como “una ciencia que estudia cómo el hombre satisface sus necesidades (carencias) a través de bienes y servicios que son escasos y de uso alternativos, y el modo en que se distribuye lo producido entre los miembros de una sociedad” (Gattas, 2014, p.14). La determinación de qué recursos vivos y no vivos se pueden extraer de la superficie o del fondo del lecho marino, va a derivar de la selección de cuáles y cuántos de estos recursos se van a utilizar para satisfacer en primera instancia las necesidades de la población de la nación y en segundo lugar, cuáles van a servir para la exportación del consumo extranjero y la configuración de distintas cadenas de productivas, esta decisión sin importar el sistema económico que disponga el Estado.

Se debe considerar con mucha importancia al comercio internacional, y como esta va influir en las relaciones comerciales entre los Estados, ya que como mencionaba anteriormente el 85% del

comercio mundial se realiza sobre la superficie marina y aproximadamente el 95% de las redes de telecomunicaciones, junto con el 45% de los gasoductos que se instalan debajo de las superficies marinas, convierten a los mares y océanos en supercarreteras que permiten que una nación pueda satisfacer la demanda mundial de varios Estados o de encontrar al mejor oferente para sus necesidades a corto, mediano y largo plazo, el estudio previo de las dos anteriores circunstancias (geografía y recursos marinos) van a permitir a un Estado entender cómo sacar la mayor ventaja y beneficio económico y político del mar en el comercio internacional a través de la generación de la oferta y la demanda (García, 2022).

4. Y por último la seguridad terrestre, esta circunstancia es muy particular y sensible al desarrollo a futuro que desee el gobierno de turno y debe ser analizada junto a la situaciones sociales, económicas y políticas de las comunidades que se encuentren sobre las costas, ya que una mala decisión puede perjudicar no solo las políticas sobre el mar, sino también en tierra, entre las más importantes se encuentran la conservación del Medio Ambiente Marino. Como manifiesta Dra. Cristina Pasca Palmer “...las presiones que afectan negativamente a la biodiversidad marina socavan también y ponen en peligro el funcionamiento saludable del planeta y su capacidad para proporcionar los servicios que necesitamos

para sobrevivir y prosperar” (2017, p.1), con esto pone en evidencia que la extensiva y mala explotación de los recursos marinos e implementaciones de incorrectas rutas marítimas de intercambio que puedan afectar a la vida marina, también van a perjudicar a los ecosistemas terrestres y con ello a los ciudadanos que viven cercano a las costas.

Y esta misma seguridad terrestre tiene que ver con las estrategias militares defensivas y de control, que se deben utilizar para evitar desembarcos en las costas en caso de guerra, llegada masiva de refugiados/inmigrantes y ataques de sabotaje/terrorismo.

En segunda instancia, se procede a explotarlos y desarrollarlos. Para lograr esto, se debe realizar otro estudio de análisis que correspondería a la triangulación de elementos entre capital - tecnología - capacidad diplomática.

El capital puede ser tanto estatal o privado nacional, en primera instancia la mayoría de los Estados busca que esto se haga con sus propias arcas o brindándoles asociaciones con entidades privadas nacionales, ya que esto significa un 100% de beneficio para todo el Estado en su conjunto, pero en el caso que ninguna de estas dos sea posible se debe pasar a la búsqueda de capital en el exterior y esto ya deja al Estado más vulnerable, pero esto dependería de donde viene el capital. En el caso que la inversión venga de parte de un país o entidad privada extranjera considera-

da un importante aliado-socio del Estado, brindaría seguridad a corto y mediano plazo, mientras que si se presenta la situación en que el mismo Estado no dispone de posibles inversores de confianza prefiera no solicitarla, y por lo tanto este interés marítimo quedaría en pausa.

La tecnología por otro lado, es un instrumento más moldeable de conseguir, ya que no dependería necesariamente de países o de empresas privadas confiables, sino que se puede adquirir temporalmente o de forma inmediata con su compra de aquellos servicios o tecnologías. Ahora bien, del mismo modo que la adquisición de capital se vuelve complicada si no se tiene buenas relaciones con otros oferentes, la adquisición puede quedar pausada sin importar que se tenga el capital suficiente para comprarlas.

Es por ello, que el principal elemento es la capacidad diplomática, ya que esta permitiría a un Estado obtener cualquiera de las anteriores a través de agentes públicos o privados, pero, sin la diplomacia ninguna de estas dos capacidades podría tener valor a medio y corto plazo. Generando las fórmulas:

- K (capital) + T (tecnología) + CD (capacidad diplomática) = Poder Productivo
- $K + CD - T =$ Poder Productivo
- $T + CD - K =$ Poder Productivo
- $K + T - CD =$ Peligra el Poder Productivo a corto y mediano plazo.

El no disponer de capacidad diplomática puede generar la posibilidad de encontrarse aislado del comercio internacional, lo que detendría o pondría en peligro su poder de desarrollo productivo sobre los intereses marítimos. Esto se puede interpretar como ataques indirectos al estilo bloqueo económico que tienen carácter de prohibición con peso internacional, como ocurre con Cuba, Corea del Norte o Irán, o ataques directos en los que pueda verse amenazado por otros Estados o entidades, como la piratería moderna, la pesca ilegal o la intervención militar.

Todas estas son posibilidades si no se dispone de una buena diplomacia para ejecutar los intereses marítimos. Pero, a la vez que se es estratégicamente diplomáticos, también hay que estar preparados para lo peor, y para ello es necesario que cada Estado esté resguardado por una determinada voluntad del Estado, una arraigada conciencia marítima por parte de toda la población y por un poder naval del mismo peso que los intereses marítimos que se desean explotar y desarrollar.

7. Voluntad del Estado y Conciencia Marítima

Los intereses marítimos a pesar de sus alcances políticos, económicos, sociales y militares no atraen de manera normal al hombre, la civilización humana tiende a desarrollar sus labores en su entorno natural la tierra firme, por ello para poder mantenerlos en el tiempo, se debe tener una amplia voluntad del Estado y una conciencia

marítima.

Estos dos elementos considerados en conjunto como factor multiplicador van a determinar con qué fuerza y por cuánto tiempo se podrá emplear el poder marítimo. Ya que puede existir un gobierno de turno que lleve a cabo durante su primer y segundo gobierno una Estrategia Marítima con definidos intereses marítimos, pero que, a la mínima dificultad económica, social o de seguridad haga un giro de 180° y deje de priorizar el mar y disminuya la financiación de allí, para pasarlo a otro nuevo objetivo.

Tanto la voluntad del Estado como la conciencia marítima están íntimamente relacionadas, la primera la conforman un conjunto de seis factores:

1. El económico, es el que exige mayor atención ya que la influencia que tiene sobre el cumplimiento de los intereses marítimos va a depender de la economía total del país.
2. La personalidad de los dirigentes, estos pueden influir decisivamente en la Estrategia Marítima por lo que se debe considerar a los jefes o autoridades de un Estado, sus creencias personales, valores, carácter, temperamento, la imagen mundial y cómo se perciben a sí mismo como creadores de políticas y de su poder.
3. Las consideraciones ideológicas, son importantes en la medida en que pueden

afectar a las percepciones de los posibles rivales o aliados, así como las amenazas y oportunidades.

4. Los centros académicos, estos deben proveer puntos de vista amplios sobre la importancia de los mares en las investigaciones, desde temas de medio ambiente, seguridad, salud, economía, educación, etc.

5. La opinión pública, el clima que esta genera puede ejercer una fuerte influencia sobre los tomadores de decisiones.

Sobre estos dos últimos dos factores, es que descansa la conciencia marítima ya que más allá que la ubicación geográfica haya situado al Estado con amplias costas, no significa que se vaya a convertir en un Estado con visión hacia el mar, sino todo lo contrario es justamente la Voluntad del Estado la que va a guiar a que toda una nación obtenga una gran conciencia marítima, ejemplos claros lo podemos ver durante la época Imperial rusa del siglo XVIII el Zar Pedro el Grande, gobernante de un Estado prácticamente continental comprendió que el poder estaba en el dominio de los mares, lo que lo llevó a fundar la ciudad de San Petersburgo, o durante la Unión Soviética donde el Almirante Serguéi Gorshkov convirtió a la Armada Soviética en un digno rival de los Estados Unidos.

Pero, en ambos casos no fue su condición continental la que detuvo su gran proyección hacia el mar, sino que fueron las voluntades de sus Estados en su conjunto las que las

derribaron (Vergara y Valderrama, 2019).

8. El Poder Naval

El poder naval, es el componente militar responsable de la protección de los intereses marítimos, y en la mayoría de los Estados está sustentado por las leyes, es decir, en sus Constituciones. Como lo es por ejemplo en la República Argentina, que se encuentra en el art. 2 de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554, en que las FF.AA tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial.

Las Fuerzas Armadas a nivel mundial son muy distintas en su composición y función. Algunos van a disponer de mayor o menor número de ramas, según la necesidad y los intereses nacionales que estos deban proteger y asegurar. Así es el caso de Estados Unidos que cuenta con 7 ramas (Ejército, Armada, Cuerpo de Marines, Fuerza Aérea, Fuerza Espacial y Guardia Costera), a diferencia de su aliado el Reino Unido que solo cuenta con 3 (Ejército, Marina Real y Real Fuerza Aérea), es por ello que el diseño y el número de ramas que se van a ocupar de la misión de proteger los intereses marítimos va a depender de la estrategia naval, que integra a la estrategia marítima y la estrategia militar, con el objetivo de crear, mantener y emplear el poder naval en contra de las amenazas.

Es así que el diseño de la estrategia naval para poder abarcar todas las relaciones entre las armadas y la ejecución de ella, se es

necesario comprender seis variables:

1. La posición estratégica o geográfica, siendo la más importante, ya que dentro de esta se integrarían en distintos grados las otras 5 variables. Esta perturba a aquellos asuntos relacionados en el momento que sus unidades tienen que separarse entre ellas, si tienen buenos puertos y donde, la ubicación relativa a los pasos más importantes y necesarios, como también su ubicación en su relación a sus aliados y enemigos, por ello siguiendo a Ropp (1971) “La geografía es el esqueleto de la estrategia”.

2. Las capacidades navales están determinadas por tres factores que son imprescindibles para el desarrollo de las operaciones. La logística, elemento necesario para examinar las limitaciones que imponen a las operaciones de un país, dando respuestas como el establecimiento de bases adelantadas³ (bases militares y puertos) y las más modernas que son las de apoyo a flote⁴, que han permitido el aumento de las capacidades de las fuerzas navales de mantenerse en el mar, que implican gastos y tiempo significativos, utilizando buques tanque-rápidos que estén a la par (lo más posible) de los buques de guerra.

3. La doctrina, como un conjunto de ideas mediante las cuales las capacida-

des se traducen en acciones militares apropiadas para el cumplimiento de los objetivos, estas incluyen ideas sobre la naturaleza de la guerra a futuro y cómo las fuerzas planean combatir en ella, esto revela en casi en su totalidad la concepción de un país para encarar una amenaza y de sus preparaciones para enfrentarla.

4. El factor humano, cuales quieran que sean las tecnologías comparadas o las estructuras de las misiones, lo que va marcar la diferencia en el éxito o fracaso de la misión son las habilidades del comandante ya que de este dependen todas las decisiones que se tomen sobre el buque y la competencia del personal, siendo estos decisivos con sus características y formas al momento de la ejecución de una operación.

5. Las fuentes domésticas de la política, consideradas como variables internas son las que influyen en su amplitud o disminución, a través de los factores económicos producidos por la nación, la personalidad de los dirigentes, la ideología de alineación o no del gobierno en turno, los factores sociales como la educación, la cultura y la salud, y la opinión pública.

6. Y por último el contexto internacional, acá es importante entender la situa-

³ Las bases adelantadas es cualquier posición militar adelantada, usada como apoyo de operaciones tácticas (Cfr. Grossman, 2022)

⁴ Las bases de apoyo a flote son buques de transporte de repuestos, reparaciones, médicos y de combustible (Cfr. Scott, 2018)

ción de las relaciones políticas, económicas e ideológicas entre los Estados en el escenario internacional. Tomando ideas del neorrealismo básicas se puede obtener una visión rápida sobre a quién se le debería comprar material de guerra, o si se debe producir a nivel nacional; que tipo de armamento se debería investigar o producir. Debido a que, si se presenta un escenario unipolar con un solo hegemón las consideraciones van a ser distintas en uno bipolar o mucho más en uno multipolar.

Debiendo observar con detenimiento las alianzas, rivalidades y enemistades en ese momento particular, no sólo en términos diplomáticos y militares. Sino también, un análisis económico sobre las interdependencias comerciales entre los Estados, que signifiquen una amenaza o oportunidad para asegurar la seguridad marítima y nacional (Escuela Superior de Guerra de Colombia, 2016).

Finalmente, luego del planeamiento de la estrategia naval, se procede al diseño de la fuerza naval, entendida también como la voluntad estratégica.

Su diseño contiene dos pasos el primero, la definición del tipo de función que cumpliría la Armada según la “tríada de funciones” y su posterior clasificación (Booth, 1977).

La Tríada de funciones comprende tres tipos de roles, los cuales puede disponer de uno o más.

1. El rol policial de responsabilidad sobre las aguas costeras, y de control y vigilancia en a la totalidad de las aguas territoriales, si cumple únicamente este rol es porque no siente amenazas externas o porque simplemente no tiene capacidad para hacerle frente.

2. El rol diplomático es el empleo de la Armada en política exterior sin usar la fuerza, teniendo el objetivo de negociar, manipular y de generar prestigio, pero, va a depender de la interpretación de los involucrados ya que puede ser consideradas como apoyo, promesa de seguridad o intimidación y amenaza. Se realizaría un juego de mantener o modificar la conducta del otro a través de la generación de sentimientos de poder a través de coerción-privaciones y por otro lado, influencia desde beneficios y concesiones.

3. Y, por último, el rol militar donde este buscará en primer lugar proyectar fuerza a través de guerras de guerrillas, limitadas e intencionales, una guerra convencional o en el peor de los escenarios una guerra nuclear, y en segundo lugar buscará el balance de poder a través de disuasión estratégica nuclear, disuasión convencional y de defensa, disuasión y defensa dilatadas en el espacio o a través de la aplicación de derecho internacional.

Y según sea la totalidad de roles que cumpla, a la Armada se la va a clasificar en:

1. Armada costera, solo tienen la capacidad de defender sus costas y realizar una mínima resistencia contra la invasión de un enemigo (Armada de Ecuador).
2. Armadas contiguas, es decir tienen los medios suficientes para resguardar eficazmente sus aguas territoriales como su zona de defensa costera (Armada de Argentina).
3. Armadas oceánicas, tienen intereses en ultramar, sin embargo, sus capacidades la restringen a actuar únicamente en un escenario a la vez, para no descuidar sus aguas territoriales (Armada Española).
4. Armadas globales que tienen la capacidad de poder actuar en ultramar sin descuidar la defensa de sus aguas territoriales (NAVY United States).

Es así que, para la construcción de un poder naval eficiente, que responda a la defensa de los intereses marítimos, se va a requerir de un estudio sobre las seis variables (posición estratégica, capacidades navales, doctrina, factor humano, política doméstica y contexto internacional) que determinarían la estrategia naval a seguir. A través de este estudio se procedería con el diseño del tipo de fuerza naval, eligiendo de forma completa y precisa cuáles de las funciones de la triada cumpliría (policial, diplomático y/o militar). Para luego, proceder con la clasificación de acción general que cumpliría (armada costera, contigua, oceánica o global). Y finalmente, proceder

con las decisiones que corresponden a qué tipo de construcción, compra y/o modernización de los navíos de guerra y sus equipos informáticos, comunicación, armamentos, etc., que compondría la parte de todos los medios a flote y en tierra, para su perfecta utilización y ejecución (Booth, 1977).

De este modo, se emplearía el poder naval mediante todos los medios materiales de superficie, aérea, submarina y de desembarco anfibio, a través de una fuerza naval organizada por su posición estratégica y su voluntad estratégica, con el fin de enfrentar a la fuerza principal adversaria, con el objetivo primordial de asegurar y proteger los intereses marítimos a través de la obtención de la conquista del control del mar a través de la batalla decisiva.

9. Conclusión

Sir Walter Raleigh, afirmaba que “Quien manda en el mar, manda en el comercio, quien manda en el comercio dispone de las riquezas del mundo y domina en consecuencia al mundo entero” (Pedrazza, 2012, p.1), estas palabras marcan en su totalidad la importancia del mar en la historia y en la actualidad. Y como la utilización de cada uno de los elementos que la componen, permitiría a los Estados potenciarse y desarrollarse al nivel que el dominio continental no les permitiría. Los beneficios y oportunidades que se pueden obtener a través del comercio, la diplomacia y, en algunos casos, la guerra a través de su dominio pueden llevar a un Estado a la gran mesa de las potencias del

mundo, o al menos evitar ser destruidos o reducidos por estos.

Como manifiesta Ken Booth, “Es caro crear y mantener una Armada, pero el no tenerla cuando se la necesita, puede resultar mucho más caro”(Booth, 1980, p.10). Y es que, el dominio de los mares no se obtiene simplemente por quererlo, sino que conlleva un complicado y amplio desarrollo de políticas de todo tipo y alcances, que deben ser en primer instancia comprendidas y valoradas a través, del diseño de una estrategia marítima, la cual va a poner en agenda el desarrollo de un poder marítimo capaz de definir los intereses marítimos esenciales y críticos, que beneficien a corto y largo plazo al Estado, defendidos y promovidos por una fuerte voluntad del Estado, una clara conciencia marítima y un eficaz poder naval.

Además, no debe caer en el olvido que el estudio y análisis de la historia y las teorías contribuyen al desarrollo de la doctrina y principios estratégicos, los cuales no deben ser asumidos como una fórmula aplicable en igual medida a todos los Estados, sino como una guía para el desarrollo de la estrategia marítima de cada Estado y su relativo contexto.



Gonzalo Gabriel Dinamarca

Estudiante avanzado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas,
en la Universidad Siglo 21.

Especialización en geopolítica, seguridad y defensa naval.

Miembro redactor de Estela Sur.

Miembro del Proyecto de investigación: Política exterior Argentina e inserción comercial
en el sudeste de Asia, China e India de la Universidad Siglo 21.

Correo electrónico: *gonza_huergo97@hotmail.com*

Bibliografía

- Arancón, F. (2013). “Geopolítica en el Mar de China”, Sitio web El Orden Mundial. <https://elordenmundial.com/geopolitica-en-el-mar-de-china/>
- Ballesteros, A. (2021). “La amenaza que China más teme: una alianza de sus enemigos en el Indo-Pacífico”. Sitio web El Orden Mundial. <https://elordenmundial.com/la-amenaza-que-china-mas-teme-una-alianza-de-sus-enemigos-en-el-indo-pacifico/>
- Booth, K. (1977). “Las Armadas y la política exterior”. Buenos Aires Instituto de Publicaciones Navales.
- Caballero Paez, J. (2021). “Recursos marinos: qué son, tipos y ejemplos”. <https://www.ecologiaverde.com/recursos-marinos-que-son-tipos-y-ejemplos-3328.html>
- Calandra, O. J. (2005). “LA ARGENTINA Y EL MAR: Una estrategia pendiente”. Boletín del Centro Naval, Número 811.
- Clara R. Venzalá. (2020). “Geopolítica del Mediterráneo, un mar entre tres continentes”. Sitio Web El Orden Mundial. <https://elordenmundial.com/geopolitica-del-mediterraneo/>
- Cuenca, A.. (2018). “Aguas revueltas en el mar de la China Meridional”. Sitio Web El Orden Mundial. <https://elordenmundial.com/aguas-revueltas-en-el-mar-de-la-china-meridional/>
- Corbett, J. (1911). “Algunos principios de estrategia marítima”. SCRIBD. El Orden Mundial. (2020). “La geopolítica de China y su collar de perlas”. <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/china-y-su-collar-de-perlas/>
- El Orden Mundial. (2019). “La geopolítica de China en Asia-Pacífico”. <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/geopolitica-de-china-en-asia-pacifico/>
- Escuela Superior de Guerra de Colombia. (2016). “Estrategia marítima, evolución y prospectiva”.
- Koutoudjian, A. (2011). “Lineamientos para la incorporación de la problemática del mar argentino en la planificación territorial”. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.
- Mahan, A. T. (1901). “Influencia del Poder Naval en la Historia”, Biblioteca del Oficial de Marina, Academia de Guerra Naval, Valparaíso.
- Palmer, Cristina Paşca. (2017). “La biodiversidad y los ecosistemas marinos mantienen la salud del planeta y sostienen el bienestar social”, Pagina web oficial de Naciones Unidas.

<https://www.un.org/es/chronicle/article/la-biodiversidad-y-los-ecosistemas-marinos-mantienen-la-salud-del-planeta-y-sostienen-el-bienestar>

Pedraza, Luis Dallanegra. (2012). "Talasopolítica: El Aislacionismo Marítimo de América Latina". <http://www.obela.org/system/files/Talasola.pdf>

Pineda, J. (2019). "Qué son los Recursos Marinos". <https://encolombia.com/medio-ambiente/interes-a/recursos-marinos/>

Rodríguez, G. B. (2021). "Recursos marinos: conoce los tesoros naturales del océano". https://www.bioguia.com/ambiente/recursos-marinos-conoce-tesoros-naturales-del-océano_91029111.html

Terzago Cuadros, J. (2005). "Alfred Thayer Mahan (1840-1914) contraalmirante US. NAVY, su contribución como historiador, estratega y geopolítico".

Till, G. (2003). "Poder Naval: Una guía para el siglo XXI". Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval.

Vergara y Valderrama. (2019). "La conciencia marítima nacional". Sitio web Revista Marina. <https://revistamarina.cl/en/articulo/la-conciencia-maritima>

Recalde, C. (2021). "Hacia una política nacional marítima: usar, conocer y proteger. La estrategia azul". Infobae. <https://www.infobae.com/opinion/2021/06/24/hacia-una-politica-nacional-maritima-usar-conocer-y-proteger-la-estrategia-azul/>

"NUEVA" GUERRA FRÍA: ORIENTE Y OCCIDENTE, OTRA VEZ. LA DIPLOMACIA SANITARIA COMO HERRAMIENTA HEGEMÓNICA*

Hans F. Reske Ulloa

Abstract

The paper begins describing how International Health, as a branch of International Relations, through the so-called "Health Diplomacy" is becoming a tool of soft power in a new conflict for hegemony. It then goes on identifying the international actors involved in this conflict and their international interest at stake. It describes the states, discourses and general strategies of their governments, as well as other actors involved in the decision making processes. Then proceeds reviewing the different scenarios of confrontation, the decisions taken by the actors and their consequences. It will concentrate only on the conjunctural and doctrinal analysis of the so-called "Race for the Vaccine", understanding it as the most contingent macro-scenario that is part of this New Cold War. Finally, it seeks to conclude through a general understanding and evaluation of the conflict between the two powers, prospecting the future scenario and its consequences for the international order of the 21st century.

Keywords: China, United States, Cold War, Vaccines, International Health, Health Diplomacy.

Resumo

O documento começa descrevendo como a Saúde Internacional, como um ramo das Relações Internacionais, através da chamada "Diplomacia da Saúde" está se tornando uma ferramenta de soft power em um novo conflito de hegemonia. Em seguida, identifica os atores internacionais envolvidos neste conflito e seus interesses internacionais em jogo. Descreve aos Estados, discursos e estratégias gerais de seus governos, assim como outros atores envolvidos nos processos de tomada de decisão. Continua a uma revisão dos diferentes cenários de confronto, as decisões tomadas pelos atores e suas consequências. O documento se concentrará exclusivamente na análise conjuntural e doutrinária da chamada "Corrida para a Vacina", entendida como o macrocenário mais contingente que faz parte desta Nova Guerra Fria. Finalmente, procura concluir através de uma compreensão e avaliação geral do conflito entre as duas potências, prospectando o cenário futuro e suas consequências para a ordem internacional do século XXI.

Palavras-chave: China, Estados Unidos, Guerra Fria, Vacinas, Saúde Internacional, Diplomacia da Saúde.

* Artículo de revisión. Recibido: 09/08/2022. Aceptado: 31/10/2022.

“NUEVA” GUERRA FRÍA: ORIENTE Y OCCIDENTE, OTRA VEZ. LA DIPLOMACIA SANITARIA COMO HERRAMIENTA HEGEMÓNICA

Resumen

Principia el trabajo describiendo el cómo la Salud Internacional, como rama de las Relaciones Internacionales, a través de la llamada “Diplomacia Sanitaria” se va convirtiendo en una herramienta de soft power en un nuevo conflicto por la hegemonía. Pasa entonces a identificar a los actores internacionales enfrentados en este conflicto y sus intereses internacionales en juego. Describe a los Estados, los discursos y estrategias generales de sus Gobiernos, y también a otros actores que tomen parte de los procesos de toma de decisiones. Prosigue luego con una revisión de los distintos escenarios de enfrentamiento, las decisiones adoptadas por los actores y sus consecuencias. Se concentrará únicamente en el análisis coyuntural y doctrinario tanto de la llamada “Carrera por la Vacuna”, entendiéndolo como el más contingente macro-escenario que forma parte de esta Nueva Guerra Fría. Finalmente, busca concluir a través de una comprensión y evaluación general del conflicto entre ambas potencias, prospectando el escenario a futuro de éste y sus consecuencias para el orden internacional del siglo XXI.

Palabras clave: China, Estados Unidos, Guerra Fría, Vacunas, Salud Internacional, Diplomacia Sanitaria.

1. Introducción

La Guerra Fría quedó atrás, y muchas veces las nuevas generaciones acusan a las mayores de pensar con una “lógica de guerra fría”, atraídos por el ideal de un mundo multipolar, pacífico y cooperativo, sin competencias ni guerras en que los valores occidentales – globalización, democracia, libre mercado y progresismo moral- han triunfado inevitablemente. El problema, dicen, ya no es “el otro”. Cambio climático, coronavirus. El aná-

lisis internacional realista, enfocado en los Estados, sus políticas, discursos, normas y acciones, pareciera ir en retroceso.

Sin embargo, la lectura de la coyuntura y el estudio de la estructura internacional pareciera prospectar algo diferente. El nada silencioso hegemon estadounidense no carece de rival. Sus aliados se disgregan. El viejo oso ruso parece aún tener fuerzas y desde Oriente un dragón abre sus alas, plegadas hace más de un siglo – como si de una

crisálida se tratase- y ahora con la capacidad y envergadura suficientes para cubrir el mundo.

Ya lo avizoramos antes de la Pandemia: La llamada “Cold War-Tech” entre China y Estados Unidos, el conflicto -sin disparos- por la hegemonía comercial y tecnológica. Sin embargo, llegó la pandemia. Y en lugar de pausar este conflicto, pareciera que sólo abrió otro campo de batalla, otra oportunidad para avanzar hacia el puesto de Hege-món. Y al parecer, uno de los grandes con-tendientes la ha aprovechado.

El presente trabajo pretende analizar cómo la pandemia ha generado una nueva oportu-nidad polemológica y geopolítica para la aparentemente inacabable contienda entre los dos grandes: Oriente y Occidente.

2. Introducción a la Carrera: La Guerra de Vacunas como un enfrentamiento por la hegemonía.

2.1. La Salud Internacional, una disciplina emergente.

Para comenzar, identificamos a la Salud Internacional como una rama de las Relacio-nes Internacionales, muy relacionada con las estrategias mundiales e internacionales de seguridad. Ello porque, pese al aumento de las voces para desglobalizar y volver al

interior de las fronteras, la Pandemia de Covid-19 nos ha dejado la certeza que no se puede estar seguro en un país mientras no se esté seguro en todos (Villasanjuán, 2021), ello debido a la gran movilidad humana que es parte casi intrínseca del actual contexto globalizado. Esto hace imposible tratar el tema salud/ enfermedad como si tuviera lugar solamente dentro de las fronteras nacionales (Belardo & Herrero, 2021). Como recuerdo de eso, nos queda la velocidad con que se expandió el virus, desde el Mercado de Wuhan hasta las calles de Santiago y Con-cepción.

Algunos autores (Belardo & Herrero, 2021) definen a la Salud Internacional como un campo interdisciplinario de conocimiento, investigación y acción que estudia cómo las relaciones e interacciones entre Estados afectan la salud colectiva de sus pueblos. Históricamente, se identificaba únicamente con el control de las epidemias y enfermeda-des transmisibles, a través de las fronteras terrestres y marítimas. Actualmente se con-sidera más bien una rama de las Relaciones Internacionales, que a través de intercambio de información, insumos, recursos financie-ros, tecnologías físicas e influencia política, tiende a mejorar las condiciones de salud de las poblaciones dentro de los límites que los países involucrados imponen. Sin embargo, con este trabajo casi podríamos adelantar como conclusión que esta cooperativa e idealista definición ha retornado a su con-cepto histórico.

Ello porque, a decir de David Fidler (2020) “La

cooperación internacional en materia de salud siempre debe lidiar con la política, porque los Estados tienen diferentes intereses en materia de salud, por diversos motivos". Por ello, en materia de Salud Internacional las consideraciones geopolíticas han formado parte de los procesos decisionales desde mediados del siglo XXI (Con las famosas cuarentenas en los puertos, que afectaban el comercio británico). Posteriormente, los Estados comenzaron a cooperar en materia de salud, hasta tiempos de la anterior Guerra Fría, con una especie de competencia cooperativa en esta materia entre Estados Unidos y la Unión Soviética, que desembocó en la creación de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Y en su seno, la voluntad soviética de producir vacunas y alcanzar el Derecho Universal a la Salud en el mundo, motivó a los Estados Unidos a aumentar su participación en estas materias, a través de donaciones a la OMS. Es decir, la rivalidad entre ambas superpotencias elevaba las condiciones de salud del mundo, en su afán por influir en el desarrollo de los acontecimientos mundiales.

Sin embargo, ahora los cálculos de los Estados respecto de equilibrios de poderes no siempre se preocuparon de materias de salud, si no más bien, considerando meras cuestiones geopolíticas.

2.2. La Geopolítica del Covid.

Según algunos autores (Arbeláez-Campillo, Andreyevna, & Rojas-Bahamón, 2019), a 2019 incluso "No (había) sido suficientemente

valorado el impacto geopolítico que tienen las pandemias para las economías y los intereses estratégicos de las naciones que padecen sus consecuencias". El avance de la coyuntura pandémica ha permitido un cambio en el estado del arte al respecto, y este artículo pretende contribuir a este nuevo "pozo petrolífero" académico.

Para caracterizar lo que llamaremos "la Geopolítica del COVID-19", comenzaremos definiendo la geopolítica- para este trabajo- como la interacción entre la geografía y el poder que da forma a las relaciones internacionales (Bahi, 2021). En la misma línea, reconociendo que el análisis realista de las Relaciones Internacionales se concentra en las capacidades de los Estados para analizar las consecuencias de un evento internacional, reconoceremos que esta forma de análisis falla al examinar la naturaleza multifacética del actual contexto global en que se ha desarrollado la Pandemia, caracterizado por la presencia cada vez mayor de importantes actores no estatales, la globalización y la existencia de amenazas des - territorializadas, como las enfermedades contagiosas. La inmensa interconexión global aumentó la velocidad con que el Coronavirus se convirtió en una pandemia. Por ello, mitigamos el realismo propio del análisis geopolítico con un enfoque sistémico que permita apreciar al mundo como una auténtica red neuronal, en que todos los actores y factores están conectados, por lo que las situaciones catastróficas que sucedan en una parte del mundo afectarán inevitablemente a gran parte, o la totalidad, de la comunidad inter-

nacional.

En este caso, siguiendo a algunos autores (Arbeláez-Campillo, Andreyevna, & Rojas-Bahamón, 2019):

“Cuando la catástrofe está determinada por las pandemias, el impacto en esta red neuronal sistémica tiende a ser mucho mayor, porque los agentes virales tienen la capacidad de moverse rápidamente de una región a otra en relativo poco tiempo, y porque el mundo globalizado está mucho más conectado mediante un flujo de intercambio de personas, recursos e información”

Por ello, distinguiremos según su espacialidad en los planos a través de los cuales se manifiestan las acciones de los distintos actores internacionales (Oliva Campos, 2021):

Primeramente, el plano nacional, donde comienzan las reacciones a la problemática y también se manifiestan las primeras diferencias entre Estados:

- i. Las capacidades reales de los sistemas nacionales de salud para enfrentar una nueva pandemia derivada de un virus desconocido.
- ii. La existencia o no de protocolos básicos en los sistemas nacionales de salud para establecer barreras de bioseguridad (Específicamente biocontención) y biocustodia.
- iii. La adecuada articulación entre los

gobiernos y sus sistemas de salud para trazar estrategias conjuntas de enfrentamiento de la pandemia.

iv. La calidad y cantidad de la comunicación con las organizaciones internacionales competentes (Especialmente la Organización Mundial de la Salud, y en nuestro caso la Organización Panamericana de la Salud) para participar en estrategias internacionales y recibir políticas informativas o de transferencia tecnológica.

v. La incorporación del factor Covid-19 al conjunto de políticas nacionales en funcionamiento y su normativa. A todas, no sólo a las internacionales.

En el plano nacional, el gran debate o balanza ha sido entre mantener un normal funcionamiento de la economía, contra maximizar la seguridad humana y la salud de la población (Oliva Campos, 2021).

Seguidamente, en el plano internacional, debemos evaluar el comportamiento de los grandes actores del sistema internacional. Estatales, no estatales y organizaciones internacionales. Como la Historia nos puede recordar, la competencia entre superpotencias moldea las Relaciones Internacionales y el Derecho Internacional, incluyendo en este contexto la cooperación en materia de salud (Fiedler, 2020).

Por los beneficios económicos y políticos que traería el hallazgo y la producción de la vacuna, los países con mayor influencia en el

mundo han iniciado una carrera en su búsqueda, a través del financiamiento de proyectos de investigación científica, públicos o privados.

2.3. La Carrera por la Vacuna.

En teoría de juegos definimos a este tipo de carreras como la interacción estratégica entre actores con el objetivo de rebasar al adversario (González Carrillo & Juárez Torres, 2020).

El uso del término carrera para este tipo de conflictos nos recuerda a eventos y contextos conocidos, cuando las grandes potencias industriales empezaron a desarrollar arsenales y capacidades con el propósito estratégico de superar el armamento del rival y, por ende, estar más cerca del hacerse con la hegemonía mundial. Así, la Carrera Arma-mentista que desembocó en las Guerras Mundiales de la primera mitad del siglo pasado, la Carrera Nuclear y la Carrera Espacial de la anterior Guerra Fría; y la Carrera Tecnológica y Comercial que hoy enfrentan a China y Estados Unidos, con sus respectivos bloques detrás. Última carrera a la que, en nuestra opinión, se incorporaría esta nueva “Carrera Sanitaria”.

Es una carrera, a decir del investigador del Real Instituto Elcano, Rafael Villasanjuán (2021) “Nunca antes en la historia de la Humanidad se había corrido tanto para obtener una vacuna”. Una carrera, a decir del

autor, con dos etapas:

El primer objetivo de esta carrera fue “Tener” la vacuna. Desde el comienzo de la Pandemia, el ser capaces de crear, de inventar, una vacuna, fue el objetivo de todas las grandes potencias del mundo: China, Rusia, India, Estados Unidos y la Unión Europea. Lograr ser los primeros en tener esta vacuna significa el poder cumplir simultáneamente con dos intereses: Por un lado, ganar una inmensa ventaja estratégica para relacionarse y vender a todo el mundo, y por el otro un alza de prestigio internacional en un contexto de liderazgos mundiales cambiantes.

La segunda etapa de esta carrera, claro está, es el ser capaces de producirla a gran escala, en masa y luego distribuirla mejor en el tablero global. La velocidad y masividad del contagio en esta pandemia supuso la exigencia de un volumen de fabricación de vacunas impensable. Quien primero pudiera producirla y posicionarla masivamente se encontraría en mejor posición para establecer sus condiciones de comercialización, gozando además de ganancias económicas y políticas considerables.

Como vemos, en esta nueva carrera multipolar, las vacunas adquieren la misma importancia estratégica que en la anterior Guerra Fría tuvieron las armas nucleares (Villasanjuán, 2021). No tememos exagerar. Estos potenciales activos estratégicos, las vacunas, se pueden equiparar con armamentos militares que permiten fortalecer la lealtad de sus aliados, reforzar su posición política y

enaltecer el prestigio del país (González Carrillo & Juárez Torres, 2020).

La Pandemia puso en evidencia las relaciones hegemónicas, cambiantes y dialécticas en un sistema internacional globalizado. Relaciones hegemónicas, buscando ser el hegemón, entendiendo Hegemonía como la influencia que un actor ejerce sobre otro en el control de estructuras dentro de un orden en el sistema internacional (Silva Salazar, 2021).

2.4. La Guerra de las Vacunas en un contexto de hegemonías inestables.

“Como una crisis de salud global, el COVID-19 aumentó las dinámicas competitivas entre Estados Unidos y China, lo que afectó la provisión de bienes públicos globales. En línea con el pensamiento geopolítico de suma-cero de las dos superpotencias, preocupadas en sus ganancias relativas, tanto Estados Unidos como China están buscando capitalizar la crisis del Coronavirus para incrementar su perfil internacional, lo que hace complejo que puedan contribuir a alcanzar bienes públicos globales” (Bahi, 2021)

Al respecto, algunos autores- (Busby, 2020) y (Nye, 2017)- destacan la importancia de la existencia de un poder dominante para regular y distribuir los bienes públicos globales (Como las medidas necesarias para frenar una pandemia, por ejemplo). En ese sentido, la ausencia de este poder hegemó-

nico permitirá a los Estados beneficiarse de estos bienes o acapararlos sin compartir los costos de su provisión. Es decir, el hegemón dejaría de tener un rol protagónico en ello, y ningún Estado desafiante será capaz de asumir la responsabilidad. Es lo que estos autores llaman “una Trampa Kindleberger” y que según Bahi (2021), estaríamos enfrentando ahora.

Por eso podemos decir que se trata, sin duda, de un conflicto internacional de gran escala, que incluye a una amplia diversidad de actores y con implicaciones geopolíticas que determinarán en adelante la reconfiguración de los equilibrios de poder en el mundo (González Carrillo & Juárez Torres, 2020), una carrera que rememora las tensiones globales del siglo XX. Como entonces, las investigaciones científicas parecen estar más dirigidas a obtener liderazgo en el orden internacional que a la necesidad de salvaguardar la salud pública y garantizar el bienestar de la población mundial.

Es un conflicto ya no con las armas, si no a través del soft power, definido por Joseph Nye, citado por la autora Alba Silva (2021), como la “capacidad de afectar a otros para obtener los resultados que se desean a través del consentimiento, en lugar de la coerción”. Y el medio para ejercer este soft power sería la Diplomacia Sanitaria, definida por Silva (2021) como la “actividad política cuyo objetivo resulta de la ayuda en materia sanitaria a otros países, mientras se fortalecen las relaciones internacionales con el exterior” (Silva Salazar, 2021).

Y como todo conflicto, también tiene como motivación la escasez de recursos, las crisis económicas. Aún no estaba la economía planetaria realmente firme desde la Crisis del 2008, y eso sin contar la inestabilidad política constante que incluso llegaba a desbalancear gobiernos estadounidenses o europeos, con no muy pequeños triunfos de tendencias populistas o desconfiadas de la democracia. Sobre lo primero, y teniendo en cuenta las estimaciones del Banco Mundial, la caída global de la economía a consecuencia de la Pandemia es de más del 5% del PIB, o en términos comparativos, la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial y tres veces mayor que la Crisis de 2008 (Villasanjuán, 2021).

Determinamos que existen dos bloques por una cuestión evidente: La existencia de un discurso de alteridad. Como suele suceder siempre que aparecen problemáticas de rápida expansión – pestes muy contagiosas, delincuencia, narcotráfico- su origen suele ser establecido en “el otro”, en el “extranjero” (Kersfeld, 2021). A viva demostración, desde Estados Unidos se acusó al Gigante Asiático por su falta de control en sus propios laboratorios y por encubrir los primeros casos, llegando incluso a acusar complicidad de la OMS y finalmente a desarrollar un relato de complot y conspiración de una “guerra biológica” como origen intencional del virus, a fin de diezmar a su principal rival geopolítico. La respuesta china, manteniendo el principio de la alteridad fue un reconocimiento al origen en su territorio de la Pandemia, pero acusando -también con igual conspira-

toria narrativa- que había sido llevado intencionalmente por soldados estadounidenses participantes de los Juegos Militares Mundiales, justamente celebrados en octubre de 2019 en Wuhan, la Zona Cero.

3. Definición de cada uno de los bloques en esta disputa.

3.1. Occidente, el Hegemón titular.

Este es el contendiente más conocido en esta disputa. Es, sin duda, el vencedor de la anterior Guerra Fría, y entra en el siglo XXI defendiendo su título de hegemón. Con el mundo caminando decididamente a adoptar sus sistemas económicos y valóricos, con la democracia como una especie de requisito sine qua non (Salvo onerosas excepciones) para participar del juego y con la OTAN como guardiana de la paz y las buenas costumbres. Casi dos décadas de un mundo tendiente a un esquema unipolar le respaldaban su título.

La estrategia diplomática de este hemisferio ha sido mediante preferencias políticas ofensivas-defensivas y diplomacia económica de cúpula (Fagaburu & Malacalza, 2022).

A. Estados Unidos, capitán del equipo.

En este bloque, el “capitán de equipo” sigue siendo el mismo. Ganador, en cierta forma,

de la anterior Guerra Fría. Tras la caída de la Unión Soviética pudo gobernar y ordenar el concierto mundial con bastante libertad, influyendo decisiva y unilateralmente en los asuntos internacionales hasta entrado el tercer milenio, casi sin oposición significativa. Acertadamente, el geopolitólogo francés Yves Lacoste le llama “La hiperpotencia en el centro del sistema mundial” (Lacoste, 2008).

- Políticas iniciales respecto a la Vacuna:

Inicialmente, el Gobierno de Donald Trump aplicando un “nacionalismo sanitario” lanzó la operación “Warp Speed”: Una iniciativa público-privada que reúne a laboratorios, universidades, servicios de salud estatales y privados, organismos públicos de financiación, productores de insumos médicos y al Departamento de Defensa bajo una sola estructura administrativa, para acelerar la producción, asegurar las vacunas necesarias y proteger su distribución, para cubrir a toda la población estadounidense. A través de esta inmensa operación, el gobierno estadounidense respaldó política y económicamente la labor de las compañías farmacéuticas de su bloque; tanto nacionales, como Moderna y Johnson & Johnson, o europeas como AstraZéneca (Británica) y Sanofi (Francia).

Pese al bullado, conflictivo y mediático cambio de gobierno en la Casa Blanca, como una auténtica medida de continuidad, el gobierno de Joe Biden utiliza una ley de guerra, la Ley de Producción de Defensa

-elaborada para responder a las necesidades estadounidenses durante la Guerra de Corea- para asegurarse que las plantas de producción propiedad de las compañías Merck y Johnson & Johnson, tengan acceso preferente a los recursos, equipos y materias primas necesarias, limitando la exportación de vacunas o insumos médicos (Forbes México, 2021). Además, invocar esta Ley le permitió exigir a la empresa General Motors producir más ventiladores mecánicos, para lidiar con la crisis desatada por la hospitalización masiva durante el alza de contagios de principios de 2021 (Bahi, 2021).

Así, Estados Unidos se convirtió en el país que más recursos invirtió en la combinación estratégica de políticas de seguridad y medidas sanitarias (Kersffeld, 2021), con la intervención directa -como hemos visto- del Departamento de Defensa. Este Departamento a su vez coordina el Sistema Global de Vigilancia y Respuesta de Infecciones Emergentes, una red privilegiada de inteligencia epidemiológica a fin de entregarle ventajas en materia de biodefensa a Estados Unidos frente a cualquier pandemia, directamente ligado a las Fuerzas Armadas de ese país.

En cuanto al prestigio y la subsecuente capacidad de influencia en materia de vacunas que tiene Estados Unidos, es necesario destacar que la entidad regulatoria de vacunas más conocida y prestigiosa del mundo es justamente la estadounidense, la Federal Drug Administration (FDA), una importante herramienta de este país para influir en la aprobación y colocación mundial de vacunas

(González Carrillo & Juárez Torres, 2020).

B. La Unión Europea, un “nuevo” actor.

En la Guerra Fría de la segunda mitad del siglo XX, los Estados de la llamada Europa Occidental se alineaban decididamente a favor de Estados Unidos, algunos incluso derechamente formando parte de la alianza atlantista. En ese tiempo, este apoyo era a título individual, cada Estado europeo. Muchas veces oscilante, pero bastante decidido.

Ahora, la Europa organizada es un actor per se, toda, a través de esta organización supranacional sui generis que es la Unión Europea. Y así, como un solo ente, el apoyo a los Estados Unidos y la OTAN no ha sido menos decidor.

- Políticas iniciales respecto a la Vacuna:

Su estrategia fue inicialmente la negociación en bloque, como Unión Europea: La Comisión y los Estados miembros acordaron negociar conjuntamente el financiamiento, la compra por adelantado y la ulterior distribución, ello en proporción al porcentaje de población de cada uno de los Estados miembros.

Para garantizar la compra, acordaron adelantar pagos a las compañías farmacéuticas, por futuras y eventuales dosis. Aunque a nivel macroeconómico esta estrategia requiere invertir en el doble de dosis necesarias

(en previsión que la mitad pueda fallar en el camino) el pago por adelantado –“en verde”, como le llamamos en Latinoamérica– permite negociar a un precio inferior.

Por ello, la negociación en bloque además ha permitido, a los Estados miembros de la Unión Europea, obtener vacunas en una cantidad y a un precio que hubiera sido impensable para la mayoría de sus Estados miembros por separado. (Villasanjuan, 2021)

C. El actor no estatal, la BigPharma.

Los grandes ganadores de este bloque, qué duda cabe. La carrera interna entre los diversos Estados de Occidente por hacerse de las primeras dosis les ha significado a las principales empresas farmacéuticas del mundo un sinfín de ventajas incomparables:

La muy explicable urgencia por hacerse pronto con la vacuna ha dejado el precio que cobren los laboratorios fuera de todo debate político interno, y ha permitido a la poderosa industria de las vacunas hacer oídos sordos a las reclamaciones de los países menos desarrollados.

Además de las obvias y millonarias ganancias económicas por la venta y distribución de vacunas, la mayor parte de estas empresas han exigido la firma de acuerdos de confidencialidad en las negociaciones, lo que les ha permitido establecer precios diferentes según el país de compra, obteniendo así mayor margen de beneficio. A decir de Villasanjuan (2021), todas las negociaciones de

han hecho de manera secreta y bajo confidencialidad, una práctica que debería ser inadmisibles en sociedades democráticas, ya que al final beneficia al productor al margen del producto, en una coyuntura que -al menos hasta el año 2021- estaba costando un número creciente de vidas humanas.

A decir de algunos autores (González Carrillo & Juárez Torres, 2020), la especulación sobre el valor de la vacuna por parte de la BigPharma ha influido en la firma de estos mencionados acuerdos preliminares entre Gobiernos y compañías farmacéuticas, contemplando millones de dosis a cambio de miles de millones de dólares. Recalca esto el investigador Daniel Kersfeld (2021), miembro de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), al decir que entre los años 2020 y 2021 las empresas farmacéuticas y biotecnológicas son las que más ganancias monetarias habían reportado, convirtiéndose además prontamente en actores internacionales con un creciente peso político a partir de sus -muy redituables- alianzas estratégicas y acuerdos bilaterales con diversos gobiernos de este bloque, particularmente Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Europea.

Por ello, no es posible estudiar este escenario geopolítico sin considerar estos importantes actores no estatales, cuya intervención e influencia en la llamada “Guerra de las Vacunas” es decisiva. Ello, sin mencionar la importancia que las diversas Universidades -asociadas a estas empresas o los Estados- han tenido en el desarrollo de las vacunas. La

BigPharma, y el resto de las instituciones que se le asocian, se han convertido en actores internacionales con una amplia capacidad de movimiento transnacional y depositarias de un hondo anhelo de salvación. Respecto a ellos, asistimos a una verdadera redefinición de la Geopolítica del Poder.

Así, en Occidente, la industria farmacéutica está mayoritariamente en manos privadas. Los Estados han seguido la estrategia política de identificar las vacunas futuras que presenten mejores posibilidades en las primeras fases de prueba, adelantando a esas farmacéuticas a cambio de promesas de dosis los recursos necesarios para producir, a riesgo que los ensayos fallen y las vacunas finalmente no salgan. Para este bloque podemos evidenciar, por tanto, ciertos factores limitantes en la producción de Vacunas:

- i. El primero es la finita capacidad de una potencia para construir nuevas plantas de producción o en la escalabilidad de las vacunas.
- ii. Además, hay problemas de producción y conducción de componentes críticos, o de las vacunas en sí, algunas de las cuales requieren almacenarse a temperaturas inferiores a los -70°C .
- iii. Y finalmente, está el factor económico y más humano: Los productores -en especial los privados- no se arriesgan fácilmente a fabricar dosis de sus vacunas sin conseguir las correspondientes autorizaciones para su venta. Sin tener claro si hay suficiente mer-

cado, el capital privado no se invierte.

3.2. El Oriente, retador al título de Hegemón: Rusia y China.

Nuevamente, el Bloque Oriental. Sin embargo, el gigantesco oso Ruso, parcialmente debilitado por las consecuencias de la corrupción y desintegración de la Unión Soviética y los malos resultados de la Perestroika y la Glásnot, ha cedido el puesto de líder al emergente dragón oriental: La República Popular de China. Estos dos países aparecen como una antípoda hacia la hegemonía estadounidense en el escenario internacional, planteando el poder más allá del poder hegemónico tradicional (Silva Salazar, 2021).

La estrategia diplomática de este hemisferio ha sido mediante preferencias políticas ofensivas-defensivas y diplomacia económica de base (Fagaburu & Malacalza, 2022).

En este bloque los laboratorios dependen de mayorías públicas en sus procesos de tomas de decisiones, ya sea en los diversos consejos de administración estatal y o en los pasillos de las estructuras gobernantes. Así, la inversión es directa, a través de recursos públicos. Los actores internacionales, por ello, son sólo los Estados y sus Gobiernos.

El riesgo de la inversión en este caso carece de mayor importancia. Es una inversión pública, por ser un interés de seguridad

nacional y de prestigio internacional.

Es necesario advertir que la relación de reciprocidad entre ambos Estados si bien manifiesta una cooperación estratégica desde sus intereses geopolíticos nacionales, incluye una desconfianza mutua, herencia de los conflictos del pasado entre los correspondientes Imperios y las Repúblicas Socialistas respectivas (Silva Salazar, 2021).

A. China: El nuevo líder rojo.

China ha venido desarrollando crecientes redes interregionales de cooperación mediante la construcción masiva de infraestructura, el libre flujo de comercio, capitales y personas. Como ejemplo, uno de los mayores proyectos geopolíticos que tiene actualmente China es la iniciativa de La Franja y La Ruta, un nuevo modelo de crecimiento que busca exteriorizar su sistema económico y político más allá de las fronteras del Estado chino (Silva Salazar, 2021). De este modo, la llamada Nueva Ruta de la Seda establece una línea de cooperación con varios socios internacionales, incluyendo Asia Central, África, Latinoamérica e incluso Europa.

Esta estructura geopolítica le permitió al país asiático promover su estrategia en el sistema mundial durante la pandemia.

- Políticas iniciales respecto a la Vacuna:

China adoptó progresivamente una posición de cooperación sanitaria, a fin de aprovechar

el espacio dejado por un Estados Unidos y una Europa que se encerraban – cual mundial cuarentena- en sus fronteras, adoptando una postura de aislamiento hacia China, Rusia y los países de la periferia, con fuertes discursos de alteridad y amenaza. A modo de ejemplo, el discurso constante de Trump en la parte final de su mandato, refiriéndose al Covid-19 como “el virus chino” y culpando sucesivamente a China y la OMS por la Pandemia.

En contrario, Xi Jinping mantuvo un discurso que promovía el multilateralismo y la cooperación internacional, contribuyendo así -con su discurso y sus políticas- a aumentar la preexistente dependencia comercial del mundo hacia China. Apenas si se dedicó a acusar cruzadamente a Estados Unidos por el origen del virus, alegando que había sido llevado a China por soldados estadounidenses durante los pasados Juegos Militares de Wuhan.

Con esta cooperativo e idealista discurso -y acción- a nivel internacional, el régimen chino busca recuperar su prestigio; a través de la ayuda sanitaria que llegó a penetrar incluso a la Unión Europea a través de Italia y España, exponiendo su milagrosa recuperación económica tras el freno que significó el Coronavirus (Bastante explicable y menos milagrosa, como se verá más adelante) y compartiendo su conocimiento científico. Todo ello, en los diversos “tableros” que se expondrán en el trabajo.

B. Rusia, el oso va segundo.

Rusia ambiciona recuperar un papel importante en el conflicto por la hegemonía mundial. Antiguo Imperio, posteriormente una Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas que disputaba el dominio mundial con Estados Unidos en la Guerra Fría de la segunda mitad del siglo XX, hoy sin el mismo e importante rol en los grandes asuntos internacionales. La corrupción e inestabilidad interna que llevaron a la caída de la Unión Soviética, su desintegración en repúblicas que incluso algunas terminaron adscritas a la OTAN, la disolución del Pacto de Varsovia y las constantes pero silenciadas crisis internas, provocaron que en este bloque Rusia quede segundo, tras una China emergente y sólida. Sin embargo, su apoyo a gobiernos opositores a los Estados Unidos (Como el de Venezuela, el de Irán o el de Siria) y la reciente invasión a Ucrania le han devuelto algo de protagonismo. Por lo mismo, tampoco fue un actor silencioso en la Guerra de las Vacunas:

- Políticas iniciales respecto a la Vacuna:

La vacuna rusa fue la primera en ser anunciada, lo que causó gran controversia en instancias internacionales de regulación, pues al igual que otras vacunas en la época, no pasaba de la Fase III. Además se le cuestionaba la poca transparencia inicial en la publicidad de los resultados preliminares de las fases I y II, así como la negativa a que estos fueran evaluados por observadores independientes (González Carrillo & Juárez Torres, 2020).

Ello llevó al equipo científico ruso a hacer pública la información de sus ensayos, con lo que adquirió una mayor credibilidad y relevancia.

La vacuna rusa Sputnik V y la china Sinovac fueron diseñadas para una distribución sencilla, y los gobiernos de quien depende su producción se han lanzado a la venta bilateral entre sus países amigos.

4. Los nuevos tableros en la mesa de juegos: Escenarios geopolíticos.

4.1. La especial trinidad de la OMS: Actor, herramienta y escenario.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), la principal y más protagónica organización internacional, parte especializada del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas, encabezada por Tedros Adhanom como su director general.

A decir del autor Kernsffeld (2021) “ha sido víctima de su propio desprestigio”. Ello porque, a las críticas hechas por el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, podríamos agregar sus propias “marchas y contramarchas en cuanto al conocimiento de los principales aspectos del virus, a las formas de contagio o a los métodos de prevención y cuidado de la salud”. Podríamos querer excusar a la OMS en lo sorpresivo, inesperado y rápido que surgió y se expandió el virus por

el orbe, pero experiencias epidémicas previas y la existencia de investigaciones académicas advirtiendo sobre el peligro de la presencia de determinados virus en ciertos murciélagos en los mercados de comida chinos, nos hacen afirmar categóricamente que el Coronavirus no era un cisne negro. Pero ello da para otro trabajo de investigación completo, excediendo los límites de este.

A estas críticas, debemos agregar también las muy conocidas y tratadas reducidas esferas de actuación de los organismos multilaterales en el actual y movedido escenario internacional. Como casi sin excepción sucede con las Organizaciones Internacionales, las facultades de la Organización Mundial de la Salud son bastante limitadas. Específicamente, podemos referirnos a sus facultades jurídicas y estatutarias: Los 196 Estados miembros de la OMS se rigen por un tratado internacional jurídicamente vinculante, el Reglamento Sanitario Internacional (RSI) de 2005. Sin embargo, la OMS tiene una autoridad muy limitada para hacer cumplir las normas del RSI, pudiendo únicamente formular recomendaciones, pero no tiene capacidades para obligar a los Estados a su cumplimiento, o siquiera para sancionar su incumplimiento (Belardo & Herrero, 2021).

Por ello, la 74° Asamblea Mundial de Salud de la OMS, en mayo de 2021, planteó como punto principal, que los Estados discutan, redacten y acuerden un nuevo tratado que fortalezca los poderes de la OMS. Además, y en la materia que expondremos polémica,

llama a discutir un sistema de financiación previsible y obligatorio, no dependiente de grandes donaciones que definen la agenda sanitaria mundial, como el que rige actualmente.

A. Influencia a través del financiamiento, o el poderoso señor dinero.

El presupuesto de la OMS se divide en contribuciones obligatorias y donaciones voluntarias. Las contribuciones obligatorias son las distintas cuotas que pagan sus Estados miembros, fijadas por la ONU, considerando la riqueza y población del país. Por el otro lado, las donaciones voluntarias son contribuciones extraordinarias entregadas por donantes “altruistas”, tanto estatales como privados, destinados a programas exclusivamente predefinidos por los mismos donantes. Así, es a través de estas donaciones voluntarias, que los grandes donantes pueden influir en los procesos de toma de decisiones y en la consecuente acción de la OMS.

Estados Unidos ha sido el mayor contribuyente histórico de la OMS, y esto le ha permitido ejercer, a lo largo de la Historia de la Organización, una gran influencia que le ha llevado a definir unilateralmente los lineamientos de la agenda de la salud internacional. El segundo mayor aportante es la Fundación Bill & Melinda Gates. Luego le siguen la Alianza Global para Vacunas e Inmunización (GAVI), Reino Unido y Alemania. Es decir, podemos adelantar una notoria influencia del bloque occidental en los pro-

cesos decisionales de la OMS.

Pero, como podemos recordar, en abril de 2020 la presidencia de Trump anunció que Estados Unidos suspendería temporalmente la financiación que le otorga a la OMS para sus diversos programas, acusando a la Organización de no hacer su trabajo, al no haber enviado oportunamente expertos a China para fiscalizar el origen del virus y sus avances en la vacuna, llegando incluso a motejarla como “La Organización China de la Salud” (Silva Salazar, 2021).

Por el contrario, desde China, Xi Jinping aprovechó la oportunidad para aumentar notablemente el apoyo de su país a la Organización, con el claro interés de recuperar su prestigio internacional, dañado por la tardía respuesta a la Pandemia y la falta de aviso oportuno sobre los riesgos que implicaba el virus; además de permitirle comenzar a ocupar la oportunidad de ejercer influencia en este escenario, abandonado por Estados Unidos.

En cuanto a Rusia, frente a los anuncios de Trump, Putin también resolvió declarar que iban a continuar con el apoyo financiero a la OMS, comenzando junto a China un discurso de perspectiva humanitaria y cooperación en materia sanitaria que les permitiría aumentar tanto su prestigio internacional como ejercer influencias en los procesos decisionales de la OMS.

B. La lucha por el reconocimiento de las vacunas.

De un rápido examen coyuntural, podemos establecer que las informaciones de la prensa internacional masiva presentan un tratamiento diferente a las distintas vacunas, dependiendo de cuál empresa farmacéutica se trata y qué orden político siguen. Hay vacunas que reciben apoyo de inmediato, aunque no muestren todos los resultados requeridos para ello, y otras que son sometidas a constantes dudas independiente de sus resultados (López, 2021). El proceso de reconocimiento de las vacunas ha sido especialmente controversial entre ambos bloques, debido a que por un lado China y Rusia tienen regímenes políticos autoritarios (De iure o de facto), y al ser su producción estatal la fiscalización interna es -a lo menos- oscura y dudosamente parcial. Por el otro, tanto en China como en Rusia el registro de la patente de la vacuna se puede realizar antes de terminada la Fase III de las pruebas (Ensayos aleatorios y de doble ciego, con uso simultáneo de placebo, en miles de personas para examinar efectividad y seguridad en la

población general), debido a la emergencia de uso, mientras que en Occidente requiere estar terminada dicha Fase.

- **Vacunas reconocidas por la OMS.**

Pese a que, en la norma y en los hechos, cada Estado es soberano al decidir qué vacunas aprueba para la aplicación en su población, no es menor - ni debemos desconocer- la gigantesca importancia reputacional que implica la aprobación de la OMS para determinados proyectos de vacunas. Sin duda, la Organización influye así en la toma de decisiones de los gobiernos respecto a qué vacunas adquirir, al menos por su prestigio como Organización Internacional.

Cuantitativamente, de los 348 proyectos de vacunas presentados hasta el momento desde diferentes empresas y Estados, la OMS sólo autoriza y reconoce explícitamente los siguientes (The New York Times Covid-19 Vaccine Tracker, 2022):

Occidente	Oriente
Pfizer – Biontech (Alemania - EEUU)	Sinopharm (China)
Oxford/AstraZeneca (Reino Unido)	Sinovac (China).
Janssen (Bélgica y Estados Unidos)	Covavax (India)
Moderna (Estados Unidos)	Covaxin (India)
Nuvaxovid (Estados Unidos)	

Se puede apreciar un amplio reconocimiento a las vacunas provenientes del bloque Occidental, en desmedro de las vacunas chinas (Que sólo aprueba dos, siendo que

incluso en países como Chile ya se están aplicando tres) y sobre todo, de la vacuna rusa, que fue la primera en ser presentada al público.

- **El Caso de Sputnik.**

Rusia fue el primer país en registrar una vacuna, a la que llamó Sputnik V en referencia a sus triunfos en la Carrera Espacial (Como para reforzar que estamos ante una nueva carrera). Esta temprana aprobación despertó rápidamente la desconfianza de la comunidad internacional, pues se hizo sin presentar públicamente los resultados de las Fases I y II de las Pruebas, ni haber siquiera comenzado los ensayos de la Fase III.

Por ello, la OMS solicitó a Rusia mayor información sobre su vacuna. Una vez entregada, en Febrero de 2021 la vacuna rusa alcanzó una mayor credibilidad gracias a los resultados publicados en la prestigiosa revista científica inglesa “The Lancet”, que analizó la información entregada a la OMS y a la comunidad internacional.

Además, el factor de escasez de vacunas en la Unión Europea provocó que algunos de estos Estados llegasen a reconsiderar la posibilidad de adquisición de la vacuna rusa (Silva Salazar, 2021). Así, la Hungría de Viktor Orbán se convirtió en el primero de los Estados miembros de la UE en adquirirla.

4.2. La desigualdad de siempre en las periferias.

En esta parte del trabajo, prácticamente podríamos hacer una nueva división mundial, aunque se trata de una conocida y muy tratada: La división entre países desarrolla-

dos y menos desarrollados, países ricos y países pobres. Sin embargo, para los límites de este artículo, esta división, esta desigualdad arcana, se reconceptualiza del siguiente modo: Por un lado encontramos aquellos países estructural y económicamente capaces de financiar estudios e investigaciones para la fabricación y distribución adecuada de vacunas o, en su defecto, comprar anticipada y masivamente las dosis necesarias de vacunas para un porcentaje mayoritario de su población. Por el otro, la periferia mundial. Aquellos Estados incapaces estructural o económicamente de producir vacunas propias o de comprarlas de forma masiva o anticipada.

Esta división ha generado dos conflictos, bien aprovechados en esta carrera por la hegemonía:

A. El conflicto por la distribución.

Los autores Herrero y Belardo (2021) acusan que la tendencia hacia un “nacionalismo sanitario” por parte de la mayoría de los gobiernos del mundo occidental, que adoptaron acciones individuales anticipadas, ha dejado a la deriva a los países más empobrecidos de la periferia. La producción y distribución de las dosis han terminado siendo regidas por las leyes de la oferta y la demanda, sin responder a las muy necesarias y urgentes lógicas de equidad y acceso universal, necesarios para acabar completamente con el virus.

Así, la carrera entre las potencias occidenta-

les por lograr un acceso preferencial a la vacuna y los consecuentes acuerdos preliminares firmados por el bloque occidental con tanta antelación, han implicado una muy baja disponibilidad de vacunas para el resto del mundo, a decir de Carrilo y Juárez (2020).

Este reparto inequitativo de vacunas a nivel global es el resultado, por un lado, de que sólo este selecto grupo de Estados han podido adquirirlas o producirlas, y por el otro, que no todos los Estados con capacidad para fabricarlas lo están haciendo.

Además, vacunar únicamente en los “países ricos” significa que la Pandemia se convertirá en endémica de los países de la periferia, que no lograron frenarla; lo que además de generar un auténtico reservorio del virus, permitiéndole retornar una vez que haya mutado, conllevando en consecuencia un cierre absoluto de fronteras entre ambos “mundos” (Villasanjuan, 2021), un muro entre enfermos y sanos, como en la más distópica película.

En respuesta y como contrapartida, China promueve la cooperación internacional en la materia, un potente soft power por medio de mecanismos humanitarios, como un modo de desestabilizar el discurso hegemónico atlantista (Silva Salazar, 2021) y configurar un nuevo espacio de influencia geopolítica. En ese camino, anuncia la implementación de una “Franja de la Seda de la Salud” a fin de coordinar internacionalmente la emergencia, y declarando que las vacunas

chinas serían un “bien común mundial”. En el mismo sentido discursivo, el gobierno chino ha manifestado su compromiso con mantener una distribución equitativa de vacunas en el mundo, señalando que “el virus no sabe de fronteras ni nacionalidades (...) y para ganar la lucha en su contra la comunidad internacional no tiene otra opción que dar una respuesta colectiva (...)” (Oliva, 2021).

China aprovechó el espacio geopolítico proporcionado por la pandemia y el abandono de Occidente a la periferia para ejercer su influencia en Europa, África, Latinoamérica y Asia. Así, envió ayuda sanitaria a Argelia, Nigeria, Etiopía, Sudán, los Estados integrantes de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático y a Irán.

Además, por si fuera poco el triunfo, al lograr vender sus vacunas e insumos en más países, por su menor precio y requisitos, China se convirtió en una de las pocas economías que ha crecido con la Pandemia, esperando un crecimiento de un 7,9% (Silva Salazar, 2021).

A través de la venta de vacunas a precio de costo a los Estados de la periferia, China ha logrado fortalecer su presencia en regiones como África o Latinoamérica, repotenciando el armado de su largamente proyectada política comercial y geoestratégica, la “Nueva Ruta de la Seda” o del puente terrestre euroasiático (Kersffeld, 2021).

Del mismo modo, Rusia ha aprovechado la

oportunidad coyuntural para iniciar una política de asistencia y cooperación con el Gobierno Chino en apoyo a los países menos desarrollados, logrando así recuperar espacios geopolíticos de los cuales había sido relegada. Una auténtica acción en bloque.

De esta manera, la distribución a gran escala de sus vacunas se ha transformado progresivamente en un potente instrumento diplomático que le permite consolidar relaciones estratégicamente importantes. A decir de Oliva (2021), la voluntad de cooperar con Estados necesitados de vacunas confluye con la pretensión de reforzar su influencia global.

Un claro ejemplo de la derrota occidental en este plano ha sido la hoy muy bullada Ucrania: La prohibición de Donald Trump a la exportación de vacunas desde Estados Unidos dejó inicialmente a este país eslavo sin la posibilidad de un suministro directo. Rusia no tardó en utilizar esta información para poner de manifiesto la debilidad de un país al que ni siquiera sus aliados más cercanos – La UE o la OTAN- son capaces de ayudar en caso de emergencias (Villasanjuán, 2021). Todo ello finalmente obligó al gobierno ucraniano a negociar con China las necesarias dosis de su vacuna Sinovac. Así, Estados Unidos dejó a su suerte a un aliado y la Unión Europea estuvo ausente en la cobertura que debería haber dado a un país vecino de tamaño importancia geopolítica en sus peores momentos. Un vaticinio para la coyuntura actual que el gobierno ucraniano podría haber sopesado.

Otro ejemplo, el Norte de África: Nuevamente el proteccionismo estadounidense y las disputas internas en Europa impidieron suministrar a socios estratégicamente importantes en el mundo árabe como Marruecos, que junto a sus vecinos optó finalmente por una de las vacunas chinas.

Rusia, por su parte, ha logrado colocar millones de dosis de su vacuna Sputnik, no sólo entre los países pobres del Cáucaso y las ex Repúblicas Soviéticas – su tradicional espacio de influencia- si no también, en buena parte de los países latinoamericanos, empezando por Venezuela, Brasil y Argentina.

En resumen, Moscú y Pekín se han lanzado a ocupar el vacío de poder geopolítico a través de múltiples acuerdos bilaterales con los muy diversos países de la periferia, a fin de complementar en ellos la acción de la plataforma COVAX.

Es decir, a diferencia de los Estados Unidos, Reino Unido o la Unión Europea -cuya producción y distribución está prioritariamente orientada a proveer a sus propios países y a otros países occidentales-, China y Rusia abastecen a la periferia, los países que han quedado fuera de ese concierto (Oliva, 2021).

B. El casus de la propiedad de las patentes.

Otro ámbito de este conflicto internacional ha sido la regulación de la propiedad industrial e intelectual de las patentes de cada vacuna y la forma en que estas determinarán

la comercialización de las dosis. Podemos definir una patente como un “Título que la autoridad nacional o internacional expide a una persona física o jurídica para otorgarle el monopolio temporal de explotación de una invención” (Belardo & Herrero, 2021).

Históricamente, los países menos desarrollados industrial y científicamente han adoptado normativas de patentes mucho más laxas, que favorecen la gradual socialización del conocimiento y los know how. Y a medida que sus capacidades científicas se desarrollan, sus esquemas de protección de la propiedad intelectual se endurecen progresivamente (González Carrillo & Juárez Torres, 2020).

En esta materia, a nivel jurídico internacional, los medicamentos pueden aprovechar la exclusividad comercial que otorga una patente por hasta 20 años, según el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), tratado internacional multilateral que dió origen a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Este tratado además exige a todos los Estados miembros de la OMC incorporar - en sus ordenamientos jurídicos internos- normas universales mínimas para la protección de las patentes.

En medio de toda la urgencia pandémica, a fines de 2020, India y Sudáfrica propusieron en el Consejo de los APIC de la OMC que esta Organización suspendiera temporalmente durante la pandemia- los derechos de propiedad intelectual para diagnósticos, trata-

mientos y vacunas contra el Covid-19, a fin de liberar el know how tecnológico que permitiera extender la producción mundial de las dosis y lograr versiones más accesibles de las vacunas.

La propuesta argumentó que los Derechos de Propiedad Intelectual sobre las vacunas, como las patentes, han obstruido que los nuevos productos médicos sean asequibles y accesibles para los países más pobres e incapaces de producirlos por sí mismos por carecer de una suficiente infraestructura de investigación. Una suspensión temporal de estos derechos permitiría que múltiples actores internacionales más pequeños pudieran comenzar la producción de muchas y diferentes vacunas cuanto antes, en lugar de concentrar la producción y distribución en un reducido número de grandes titulares de patentes.

Además, argumentan lo establecido en la Declaración de Doha (2001), un antecedente de liberación de patentes farmacéuticas que establecía ciertas flexibilidades en la materia para casos de crisis sanitarias.

Nuevamente, los principales países desarrollados, incluidos el Reino Unido, la Unión Europea, Noruega y los Estados Unidos, rechazaron de plano la propuesta, con el argumento que el sistema de Propiedad Intelectual ha sido un necesario requisito sine qua non para incentivar nuevas vacunas; proponiendo en su lugar alternativas tendientes a un acceso más equitativo, como licencias voluntarias, acuerdos de transfe-

rencia de tecnología o aumentar la financiación del mercado avanzado de COVAX a fin de subvencionar la adquisición de vacunas a los países menos desarrollados (Villasanjuán, 2021). Y es que, ante la emergencia actual y la aceleración de los procesos, patentar la vacuna viene a ser mucho más atractivo para el bolsillo de los productores, pues la vida útil de esa patente se duplicaría, según González y Juárez (2020), al tener más tiempo de posible comercialización por el encogimiento de los tiempos. También de este modo se multiplicarían los beneficios económicos que esto conlleva.

Nuevamente por el otro lado, Rusia y China, pese a ser productores de vacunas, se manifestaron a favor de liberar las patentes de sus vacunas en apego a las reglas de la OMC, por tratarse de una crisis sanitaria global. La postura de este bloque, más el integrado en este escenario por India y Sudáfrica contrasta con el unilateralismo de europeos y estadounidenses (Belardo & Herrero, 2021). Rusia y China aprovechan la oportunidad para fortalecer su influencia en los países periféricos; mientras que India -el mayor productor de vacunas del mundo- a través de esta propuesta enfrenta a la BigPharma para fortalecer sus empresas nacionales, y busca contrarrestar la influencia regional de su rival en Asia, China. Sudáfrica busca aumentar su influencia en el continente africano.

Debido a esta actitud sino-rusa, la administración de Joe Biden modificó su postura y se pronunció finalmente a favor de suspender

las protecciones de patentes mientras dure la pandemia. Además, prometió donar las vacunas que Estados Unidos tiene en exceso, ya sea a través del mecanismo COVAX o de acuerdos bilaterales. Ello más que a un bello altruismo sorpresivo, parecería más bien responder a una táctica política para restaurar su reputación mundial en un contexto en que su liderazgo hegemónico se encuentra fuertemente disputado por China y Rusia en lo que concierne a la Diplomacia de las Vacunas (Belardo & Herrero, 2021).

Frente a esta situación estancada, y ahora apelando directamente a las farmacéuticas, la OMS- junto con 35 Estados y a propuesta de Costa Rica- estableció el Acuerdo Mancomunado a Tecnología contra la Covid-19 (C-TAP), acuerdo que busca pedir a los gobiernos e instituciones o empresas privadas que financian los proyectos de investigación, que divulguen y transparenten los estudios sobre la secuencia genética del virus y los resultados de ensayos clínicos, y que concedan autorizaciones a grandes y pequeños fabricantes para producir tratamientos y vacunas, y finalmente que promuevan modelos abiertos de transferencia tecnológica para aumentar las capacidades locales de fabricación y suministro... Sin embargo, ninguna farmacéutica del BigPharma se adhirió efectivamente a esta iniciativa (González Carrillo & Juárez Torres, 2020).

4.3. El espionaje: Viejo conocido, nuevas formas.

A mediados de julio de 2021, el Centro Nacional de Ciberseguridad de Reino Unido acusó a Rusia de estar detrás del intento de robo de datos sobre la vacuna a instituciones académicas y farmacéuticas de todo el mundo, a través del conjunto de hackers Cozy Bears, empleado por el SVR, el principal servicio de inteligencia ruso.

De igual forma, desde marzo, Estados Unidos ha acusado constantemente a China de intentar robar información sobre la vacuna para el Covid-19 a través de una incursión digital a los archivos de la Universidad de Carolina del Norte y otras instituciones de investigación.

5. Conclusión

La cada vez más creciente rivalidad entre los dos bloques liderados, por Estados Unidos y China, por la obtención y colocación de la vacuna no hace más que aumentar las tensiones ya existentes a partir de la guerra comercial y tecnológica – Huawei, el 5G -, la “ColdWar-Tech”, y el actualmente muy noticioso conflicto territorial en torno a la isla de Taiwán.

Una de las consecuencias más notorias de la pandemia de Covid-19 es cómo los equilibrios de poder político han influenciado las respuestas a ésta. Al respecto David Fiedler postula:

“La pandemia de Covid-19 revela que los equilibrios de poder (Como determinantes de la geopolítica mundial) han retor-

nado y están afectando negativamente la Salud Internacional. La pandemia ha generado controversias internacionales de carácter legal y político que no terminarán ni siquiera cuando la curva de contagios se aplane y vaya hacia abajo. El Covid-19 ha impulsado un conjunto de cuestiones de Salud Internacional que los Estados y las Organizaciones Internacionales tratarán de usar a su favor bajo la oscura sombra de los equilibrios de poder”. (Fiedler, 2020)

Con la OMS – como vimos- muy cuestionada y también instrumentalizada desde diversos frentes, con una actitud algo errática y, en general, con una gobernanza sanitaria global que aún no alcanza niveles mínimos de consolidación, adquiere cada vez más importancia el desarrollo científico y tecnológico aplicado a la salud de las distintas potencias, y el uso de éste desarrollo como un potente soft power estratégico, destinado a construir alianzas, bloques de poder y espacios de influencia con aquellos Estados y poblaciones más afectadas o urgidas por la necesidad de vacunas contra este “nuevo” virus en constante y rápida mutación.

La geopolítica de las vacunas, en lugar de perseguir estrategias globales articuladas, cooperativas y coordinadas para enfrentar la pandemia y salvar la mayor cantidad de población, va siendo muy manipulada por las grandes potencias para sus interminables y progresivas confrontaciones hegemónicas. Ello, pese a que la propia naturaleza rápidamente expansiva del virus, unida a la

profunda interdependencia económica y la creciente globalización imperante, impiden verdaderas soluciones duraderas si no se adoptan compromisos políticos fiables entre los grandes poderes del planeta (Oliva Campos, 2021). A decir de David Fiedler (2020), estos grandes superpoderes rivales han convertido la grave contingencia provocada por una enfermedad infecciosa y contagiosa en un campo de batalla en su competencia por poder e influencia. Tanto Estados Unidos como China, ambos han redoblado sus cálculos geopolíticos incluso cuando los contagios han devastado sus poblaciones y economías y han permitido así una de las pandemias más peligrosas de la Historia.

No es necesario seguir explicando entonces que estamos ante una auténtica carrera científica, tecnológica y geopolítica en que intervienen tanto las grandes potencias internacionales como el gran capital privado global, a fin de obtener la posición del Gran Hegemón influyendo en la nueva configuración del poder político y económico global. El teórico Alexander Dugin describe el concierto internacional actual como un “mundo multipolar”, sin embargo pareciera que volvemos al viejo bipolarismo entre dos potencias que buscan la hegemonía unipolar.

Una coyuntura global que nos revela a Estados Unidos – y sus aliados- intentando defender una alicaída hegemonía, invariablemente y casi irrecuperablemente erosionada, frente a potencias que han vuelto, con fuerza, a escalar en la jerarquía internacio-

nal, posicionándose y posesionándose de importantes espacios geopolíticos y desvirtuando la idea de un “Nuevo Orden Mundial” post-Guerra Fría como lo anticiparon Washington, Bruselas y Francis Fukuyama. Cedieron mucho terreno en el inicio de la crisis, inmersos en sus problemas internos y en el egoísmo propio de quien sabe asegurada su victoria, mientras Rusia y China asumieron el papel de actores principales en las primeras acciones de cooperación internacional. La vieja y tierna fábula de “La liebre y la tortuga”, en una carrera geopolítica.

Una carrera- por la vacuna- que provocará una completa reconfiguración de los equilibrios de poder a nivel internacional, desatando tras de sí una serie de conflictos políticos, jurídicos y económicos en diversos ámbitos entre ambos bloques y sus espacios de influencia. Taiwán y Ucrania como tempranos botones de muestra. El Covid-19 ha exacerbado las fricciones entre Estados Unidos y China, porque ambos compiten por la hegemonía global, y así ha acelerado el cambio en el balance global de poder de Occidente a Oriente; con China, Rusia e India cada vez más cercanos y aumentando su relevancia en el gran concierto internacional. Ha revivido el debate entre autoritarismos y liberalismos, con los modelos chino y ruso emergiendo como una referencia exitosa de “victoria en contra del virus” (Bahi, 2021). Así, este uso geopolítico de la Diplomacia Sanitaria puede afectar gravemente el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la fe en la institucionalidad internacional para protegerlos. Que en su

discurso China destaque impunemente el uso de medios de vigilancia masivos sobre sus ciudadanos como parte de su éxito (Fiedler, 2020), deberían ser un llamado de atención a las democracias liberales del rol que están tomando en el combate contra el COVID-19.

La convergencia peligrosa entre esta Pandemia mortal y el retorno a la geopolítica de una lucha por la hegemonía global, ha dañado y seguirá dañando sin duda a la OMS, a las iniciativas de cooperación en materia de salud y al Derecho Internacional usado para propósitos sanitarios.

Algunos autores (Ferguson, 2020) confirman que una “Nueva” Guerra Fría entre China y Estados Unidos comenzó en 2018, como una guerra comercial que rápidamente evolucionó en un conjunto de otros conflictos: Taiwán, el 5G, patentes industriales, comunicaciones y ahora: El Covid-19.

Logramos evaluar los mismos y resabiados ingredientes que en “anteriores” Guerras Frías por la hegemonía mundial: Diversos escenarios fuera de las propias fronteras de las Potencias, espionajes varios, posicionamiento de espacios de influencias. Aunque los actores son prácticamente los mismos, un nuevo Choque de Civilizaciones muy a lo Huntington, Oriente y Occidente, pese a que en el caso del primero hubo un cambio en el pilotaje.

Como el virus, pareciera que la Guerra Fría nunca terminó, sólo mutó.



Hans F. Reske Ulloa

Egresado de Derecho, Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción. Graduado en Técnicas de Análisis de Inteligencia por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Programa de Análisis de Inteligencia Político-Estratégica de la Universidad de Concepción y la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa de la República de Chile.

Correo electrónico: *hans.reske@gmail.com*

Bibliografía

- Arbeláez-Campillo, D., Andreyevna, M., & Rojas-Bahamón, M. (2019). Las pandemias como factor perturbador del orden geopolítico en el mundo globalizado. *Cuestiones Políticas*, 36 N°63, 134-150. Obtenido de https://www.researchgate.net/profile/Marianna-Dudareva-2/publication/341832763_Las_pandemias_como_factor_perturbador_del_orden_geopolitico_en_el_mundo_globalizado/links/5ed6be7e45851529452a3197/Las-pandemias-como-factor-perturbador-del-orden-geopolitico-e
- Bahi, R. (2021). The Geopolitics of Covid-19: US-China rivalry and the imminent Kindñeberger trap. *Review of Economic and Political Science*, 76-94. doi:10.1108/REPS-10-2020-0153
- Belardo, M., & Herrero, M. (2021). Diplomacia Sanitaria y Geopolítica; La Guerra Mundial por la Vacuna. *Revista "DEBATE PÚBLICO"*, Año 11, 53-61. Obtenido de http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2021/08/10_Herrero.pdf
- Busby, J. (2020). What international relations tells us about COVID-19. *E-International Relations*. Obtenido de www.e-ir.info/2020/04/26/what-international-relations-tells-us-about-covid-19
- Fagaburu, D., & Malacalza, B. (2022). ¿Empatía o cálculo? Un análisis crítico de la geopolítica de la vacuna en América Latina. *Revista "Foro Internacional"*, Año LXII N°1, págs. 5-45. Obtenido de <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2866>
- Ferguson, N. (2 de diciembre de 2020). The new Cold War? It 's with China, and it has already begun! *The New York Times*. Obtenido de www.nytimes.com/2019/12/02/opinion/china-cold-war.html
- Fiedler, D. (2020). The Covid-19 Pandemic, Geopolitics and International Law. *Journal of International Humanitarian Legal Studies*. doi:10.1163/18781527-bja10010
- Forbes México. (02 de Marzo de 2021). Biden utiliza leyes de guerra para acelerar vacunas. (EFE, Ed.) México. Obtenido de <https://www.forbes.com.mx/mundo-biden-leyes-guerra-acelerar-vacunas/>
- González Carrillo, R., & Juárez Torres, D. (2020). La Carrera por la Vacuna contra la Covid-19. Ciencia y Geopolítica para enfrentar el desafío. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Nota Técnica 8. CISS. Obtenido de CISS - Conferencia Interamericana de Seguridad Social: <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/09/la-carrera-por-la-vacuna-contr-a-la-covid-19-ciencia-y-geopolitica-para-entender-el-camino.pdf>

- Kerssfield, D. (2021). El Coronavirus y la geopolítica del miedo: Seguridad, salud y racismo. (C. R. (CRIES), Ed.) *Pensamiento Propio*, 52, 17-44. Obtenido de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2021/01/006-Kerssferld.pdf>
- Lacoste, J. (2008). *Geopolítica: La larga historia del presente*. (Larousse, Ed.) Madrid: Editorial Síntesis.
- López, E. (Febrero de 2021). La Guerra de las Vacunas y su distribución mundial: Si no hay solidaridad, no hay cura. *Revista "El Vitral de la Ciencia"*, I N°1, págs. 38-49.
- Nye, J. (2017). The Kindleberger Trap. Project Syndicate. Obtenido de <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-china-kindleberger-trap-by-joseph-s-nye-2017-01>
- Oliva Campos, C. (2021). La Geopolítica del Covid-19 y Cuba. (U. d. Habana, Ed.) *MINIUS*, 26, págs. 195-219. Obtenido de <https://revistas.webs.uvigo.es/index.php/mns/article/view/3936>
- Oliva, C. (Abril de 2021). China y la "Diplomacia de Vacunas". (C. d. (CIPEI), Ed.) *Análisis CIPEI*, 8. Obtenido de <http://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/20574/An%C3%A1lisis%20CIPEI%208%20-%20Oliva.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Silva Salazar, A. (Julio-Diciembre de 2021). Geopolítica y Pandemia: La expansión china y rusa en el escenario internacional. (E. Neogranadina, Ed.) *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 16 N°2, 39-46. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/ries/v16n2/1909-3063-ries-16-02-39.pdf>
- The New York Times Covid-19 Vaccine Tracker. (Mayo de 2022). The New York Times Covid-19 Vaccine Tracker. New York, U.S. Obtenido de <https://www.nytimes.com/interactive/2020/science/coronavirus-vaccine-tracker.html>
- Villasanjuán, R. (03 de Febrero de 2021). Real Instituto Elcano. Obtenido de COVID-19: Geopolítica de la Vacuna, un arma para la seguridad global: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/covid-19-geopolitica-de-la-vacuna-un-arma-para-la-seguridad-global/>

GUERRA SEM RISCO E JUSTIFICAÇÃO DO USO DA FORÇA: TARGETED KILLING E OS LIMITES ÉTICOS DO USO DE DRONES*

Victor Oliveira da Costa

Resumen

Este artículo tiene el objetivo de promover un debate conceptual sobre el carácter normativo y ético de la guerra. Concretamente, busca reflexionar sobre cómo el uso de la tecnología de los drones en las operaciones de asesinatos selectivos demuestran contradicciones y límites de los criterios de justificación del uso de la fuerza que regulan la conducta de los Estados en la sociedad internacional contemporánea. Se postula que los avances tecnológicos, manifestados en el fenómeno de la guerra, representan un cambio en el imaginario político de la guerra, directamente asociado a la prevalencia de una concepción universalista e individualista. El resultado es una paradoja de guerra sin riesgo, en la que la relación de sacrificio de la lógica de la guerra representada por los principios de reciprocidad se diluye en favor de un enfoque punitivista del uso de la fuerza.

Palabras clave: contraterrorismo, drones, ética de la guerra, guerra justa, asesinatos selectivos.

Abstract

This article aims to promote a conceptual debate on the normative and ethical character of warfare. Specifically, it seeks to reflect on how the use of drone technology in targeted killing operations demonstrates contradictions and limits to the criteria for justifying the use of force that regulate the conduct of states in contemporary international society. It is argued that technological advances, manifested in the phenomenon of war without risk, represent a change in the political imaginary of war, directly associated with the prevalence of universalist and individualist conception. The result is a paradox of war without risk, in which the sacrificial relationship of the logic of war, represented by the principles of reciprocity, is diluted in favor of a punitivist approach to the use of force.

Keywords: counterterrorism, drones, ethics of war, just war, targeted killings.

* Artículo de reflexión. Aceptado: 08/08/2022 Aprobado: 02/10/2022

GUERRA SEM RISCO E JUSTIFICAÇÃO DO USO DA FORÇA: TARGETED KILLING E OS LIMITES ÉTICOS DO USO DE DRONES

Resumo

Este artigo promove uma discussão conceitual sobre o caráter normativo e ético da guerra. De modo mais específico, busca refletir a respeito de como o emprego expressivo da tecnologia dos drones operações de targeted killing demonstram contradições e limites aos critérios de justificação do uso da força que regulam a conduta dos Estados na sociedade internacional contemporânea. Sobretudo, é postulado que os avanços tecnológicos, manifestos no fenômeno da guerra sem risco representam uma mudança na imaginação política da guerra, diretamente associada com a prevalência de uma concepção universalista, individualista. O resultado é um paradoxo da guerra sem risco, em que a relação sacrificial da lógica da guerra representadas por princípios de reciprocidade são diluídas em prol de uma abordagem punitivista do uso da força.

Palavras-chave: Contraterrorismo, Drones, Ética da Guerra, Guerra Justa, Targeted Killing.

1. A Imaginação Política da Guerra: Sacrifício, Reciprocidade e Guerra Justa

Enquanto um fenômeno social, a guerra não se manifesta apenas em torno de sua dimensão material e concreta, mas, sobretudo, é dotada de aspectos imaginativos que dão significado e sentido para a sua prática, tal como se constitui em torno de normas, princípios morais e critérios de justificação que correspondem a legitimidade e legalidade do uso da força. Neste ensaio, é adotado dois pressupostos teóricos primordiais para a compreensão do caráter normativo da guerra e suas alterações; estes constituem

na ideia de imaginação política da guerra e da guerra como prática moral.

Por imaginação política, entende-se a concepção de Paul W Khan (2013) que compreende que as formas de construção das estruturas e práticas sociais é acompanhada por meios de compreensão intersubjetiva que correspondem a dimensão dos sentidos, símbolos e significados que uma determinada comunidade política atribui a certas práticas. O conceito de práticas morais consiste, ademais, no conjunto de hábitos, costumes e ações contingenciais que são historicamente enraizados no interior de uma sociedade, ganhando caráter autoritativo.

Uma prática pode ser identificada como um conjunto de considerações, modos, usos, observâncias, costumes, padrões, máximas canônicas, princípios, regras, e o estabelecimento específico de procedimentos ou a denotação de obrigações e deveres relacionados à ação humana e seus derivados (OAKESHOTT, 1975, p.55, tradução nossa).

Na linha dessa compreensão, é importante investigar quais os fundamentos basilares que moldam os aspectos éticos e valorativos da guerra, de modo a entender como são formulados os critérios de justificação e legitimação do uso da força na sociedade internacional contemporânea. O intuito, contudo, é estabelecer uma análise comparativa a respeito dos critérios estabelecidos de justificação da guerra com os impactos causados pelo advento das mudanças tecnológicas do uso de drones atrelado ao fenômeno da guerra sem risco na política de combate ao terror.

Em termos gerais, a ideia de justificação da guerra, tanto na sua dimensão moral quanto jurídica, é norteadada pela tradição da guerra justa que corresponde aos princípios do *jus ad bellum* e *jus in bello*. A ideia de guerra justa é um derivado do pensamento teológico cristão ocidental que propõe, a princípio, uma posição alternativa sobre a moralidade da guerra com relação a outras duas posições conflitantes: o belicismo e o pacifismo. Sua origem, que é associada a diferentes fontes que vão desde ao pensamento aristotélico na Grécia Antiga ao escolasticismo

cristão de Santo Tomás de Aquino (BRUNSTETTER e O'DRISCOLL, 2018) demonstram, sobretudo, como a ideia de guerra justa se constituiu ao longo dos séculos por meio de uma forma de construção de uma racionalidade prática embutida de uma posição teórica sobre a relação entre justiça e guerra.

Diferente do pacifismo que nega a possibilidade da harmonia entre o uso da força e uma concepção de justiça, ou dos belicistas que defendem a instrumentalização deliberada e licenciada da guerra como forma de impor seus interesses sem limites éticos restritos, a tradição da guerra justa se posiciona, desde sua origem, em um caminho intermediário, estipulando a ideia central de que a guerra é qualificada por meio de critérios de justiça que definam sua legitimidade. Nesse sentido, o uso da força pode ser eventualmente justo, contudo, limitado por princípios claros e definidos. Ao comentar sobre as origens históricas da ideia de guerra justa, aponta Walzer (2004, p.4) "Guerra justa foi um argumento do centro religioso contra pacifistas de um lado, e cruzados de outro [...]".

De modo complementar, a tradição da guerra justa se apresenta historicamente no debate político em oposição a variações do realismo político, uma outra tradição de discurso político influente no pensamento político moderno. No cerne do pensamento realista reside uma posição cética sobre a relação entre moralidade e política, o que constitui a posição metaética da tradição realista (NARDIN, 2017). Nessa concepção, há uma rejeição evidente a respeito do papel

da moralidade e da justiça no fenômeno da guerra, aliás, a guerra seria vista como o ápice do pressuposto “amoral” realista, sendo uma condição na qual não há espaço para nenhum tipo de consideração moral ou legal que não guiada pelo interesse nacional e pelo ethos da prudência. Durante certos períodos do pensamento ocidental, esta foi, inclusive, a visão predominante (WALZER, 2004). No entanto, a persistência e influência da tradição da guerra justa sempre fora evidente, estando presente nos discursos, ordenamentos legais e princípios que nortearam a conduta da guerra ao longo dos séculos. Apesar do caráter ambíguo e por vezes instrumentalizado da retórica da guerra justa, é possível pressupor que seus fundamentos constituem critérios de juízos estabelecidos que servem como referenciais para a modulação da imaginação política em torno da prática da guerra.

A tradição da guerra justa é a linguagem moral predominante pela qual nós direcionamos questões a respeito dos acertos e erros no uso da força na sociedade internacional... nos fornece uma série de conceitos, princípios e ferramentas analíticas que dão sentido às questões morais e legais que a guerra levanta... a tradição da guerra justa manifesta, de um lado, uma resignação trágica da necessidade da guerra em um mundo caído, e do outro, uma determinação para restringir sua destrutividade (LANG e O'DRISCOLL apud RENGGER, p.63-64, 2013, tradução nossa).

Nesse sentido, o ponto central para a abordagem da ideia de guerra justa enquanto ferramenta de análise é considerar sua contribuição não apenas como um conjunto de pressupostos teóricos e prescritivos derivados da especulação filosófica e teológica, mas seu papel enquanto uma tradição de discursos enraizada nas práticas e ordenamentos autoritativos que dizem respeito ao imaginário da guerra na sociedade internacional moderna. O grande desafio no que diz respeito a guerra contemporânea, consiste, contudo, na maneira como certas formas de conflito foram se tornando dominantes na prática da guerra, indo de encontro com o paradigma estadocêntrico que tinha sido o principal denominador para o imaginário social da guerra durante a modernidade.

O fator distintivo dessas novas formas de combate diz respeito às mudanças significativas que tais práticas possuem com relação ao imaginário social da guerra. De forma específica, este artigo se atém a utilização do uso de drones em operações de targeted killing, analisando como esse modo particular de operação configura incongruências com os critérios tradicionais de justificação do uso da força, de modo que demonstram uma mudança no imaginário da guerra enquanto fenômeno; o que explica, inclusive, a tentativa de intelectuais como Gros de tentarem encontrar novas formas de definir tal fenômeno.

A ideia de justiça na guerra é ancorada em torno de uma longa tradição intelectual e prática que se define a partir de certos parâ-

metros e critérios específicos, o que corresponde, portanto, a uma compreensão do fenômeno da guerra. Em suma, há uma divisão entre duas dimensões da ética na guerra: de um lado, o que se entende por *jus ad bellum* (justiça da guerra) diz respeito aos critérios éticos e jurídicos que regulam e legitimam o ato político da decisão pela guerra. Seus princípios costumam ser ancorados em torno de uma concepção de causa justa, intenção correta, último recurso e chances razoáveis de sucesso. Já a ideia de *jus in bello* (justiça na guerra) é direcionada à dimensão prática da conduta da guerra, se preocupando com princípios concernentes a proporcionalidade e discriminação dos não combatentes.

A realidade moral da guerra é dividida em duas partes. A guerra é sempre julgada duas vezes: primeiro, com referência aos motivos que os Estados têm para lutar; segundo, com referência aos meios que adotam. O primeiro tipo de julgamento é de natureza adjetiva: dizemos que uma guerra determinada é justa ou injusta. O segundo é de natureza adverbial: dizemos que a guerra é travada de modo justo ou de modo injusto. Escritores medievais tornaram a diferença uma questão de preposições, fazendo a distinção entre *jus ad bellum*, a justiça do guerrear, e *jus in bello*, a justiça no guerrear (WALZER, 2003, p.34).

Tais critérios minuciosos servem de guia para a construção de uma ética deontológica por um lado, mas de instrumento de legiti-

mação jurídica e social por outro. A guerra, enquanto fenômeno humano, é feita de forma a ser carregada de pressupostos morais e, sendo parte das dinâmicas que configuram a sociedade internacional moderna, é também regulada pelos parâmetros institucionais que delimitam a conduta dos Estados. Não à toa, é perceptível a influência desses princípios nos códigos de conduta que regem o direito internacional público, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Conflitos Armados.

No sistema moderno westfaliano, os parâmetros se direcionam para as dinâmicas de conflito entre Estados soberanos, no qual a soberana garante aos Estados o direito de fazer a guerra, contudo servem igualmente como limitador dessa conduta, sendo o emprego do uso da força legitimado apenas como um ato de reação a uma agressão prévia e injustificada. Michael Walzer (2003) designa essa concepção legalista de guerra justa como teoria da agressão, no qual a justiça e legitimidade da guerra parte necessariamente de uma posição de legítima defesa. Essa concepção também é a base para a ideia de segurança coletiva e a legitimação do uso da força por parte do Conselho de Segurança, visto que o critério primordial para a justificação jurídica e ética da guerra é a reação contra um ataque que seja percebido como uma ameaça coletiva.

Na base dos códigos éticos para a justificação da guerra reside uma compreensão clara delimitada pela imaginação política em

torno do Estado moderno. Como propõe Paul Khan (2003), o Estado moderno é representado a partir de uma união entre duas dimensões imaginativas: a razão e a vontade; respectivamente - a lei e a soberania. Essas duas faces do Estado compõem o imaginário político que dá base à concepção de guerra, dividindo-se em três fatores centrais: a estética da guerra; o sujeito da guerra; e o ethos da guerra. A estética da guerra se distingue entre os elementos do espaço e do tempo, que se manifestam na separação entre território e propriedade e nas concepções de história linear e cíclica. Enquanto a propriedade opera a esfera da delimitação legal interna, o território é parte do corpo político soberano; a lei, por sua vez, é a continuidade histórica dos processos legais e das decisões jurídicas progressivas, enquanto a existência do Estado é a condição ontológica permanente para a própria concepção de uma ordem legal. A guerra, como formulada no imaginário social, corresponde a dimensão territorial e cíclica da experiência política, uma vez que está diretamente atrelada à ameaça existencial de uma soberania.

Teóricos possuem visões diferentes sobre a natureza da soberania - uma ou várias - e das considerações a respeito dos direitos e responsabilidades do cidadão. Com respeito a violência, contudo, o contrato operacional é sempre o mesmo: todo uso da força legítimo deve ser fundamentado, direta ou indiretamente, na soberania (KHAN, 2013, p.202, tradução nossa).

A lógica da soberania enquanto elemento distintivo da imaginação da guerra no contexto do Estado também se manifesta por meio do objeto da guerra. Na distinção entre lei e soberania, deriva-se a diferença entre o caráter corporativo do Estado enquanto personificação da comunidade política e do indivíduo como cidadão particular que pertence a essa comunidade. Esse elemento, inclusive, é o aspecto central para a própria divisão entre o inimigo e o criminoso. "O inimigo ameaça a soberania, o criminoso viola a lei" (KHAN, 2013, p.206). A guerra, portanto, é um ato distinto da atividade de law enforcement ou de policiamento e, como consequência, os princípios norteadores práticos e institucionais que compõem o imaginário da guerra e de sua justificação no contexto moderno estão diretamente atrelados a essa concepção do inimigo como representante corporativo do Estado.

Somente o Estado tem o direito de fazer a guerra ou de efetuar a paz, e a guerra só é compreendida enquanto um fenômeno coletivo de ameaça existencial. É sobre essas premissas que a instituição da guerra é norteada no direito internacional moderno, uma vez que a sociedade internacional é, em grande parte, movida pelo caráter soberanista de sua fundação westfaliana, pois "da perspectiva da maioria dos juristas internacionais, a soberania global é a ordem legal internacional" (SIMPSON, 2017, p.265, tradução nossa).

Com relação ao ethos da guerra, este que se divide em torno da dicotomia entre a sime-

tria e a assimetria. Em suma, a condição material militar existente em um confronto bélico é o elemento que caracteriza e modela a prática e os objetivos da guerra. De tal modo, o engajamento na guerra é inerentemente ambíguo, visto que ao mesmo tempo em que parte de um status de igualdade e reciprocidade enquanto detentores da soberania, o objetivo da vitória se realiza na tentativa de sobrepor essa simetria.

Taticamente, cada lado busca transcender cada efetividade recíproca na aplicação da força. Guerras cessam quando um lado se põe em um modo de assimetria intransponível na relação com o outro. Nesse momento, o vitorioso pode infligir injúria sem sofrer uma ameaça simétrica. A guerra procede taticamente como um esforço para criar e explorar tais assimetrias. Na ausência de qualquer possibilidade de se criar tal assimetria, a guerra não começa. Nós descrevemos isso como balança de poder. De forma similar, se a assimetria é clara e abundante desde o início, as guerras não começam. Isso é chamado de hegemonia. A guerra ocupa o meio termo da incerteza tática de sucesso. Então, encontramos um ethos de reciprocidade, unidos na luta por encontrar assimetria (KHAN, 2013, p.219).

A ética da guerra é, tradicionalmente, permeada por essa compreensão recíproca da experiência militar. É o que se traduz na doutrina da igualdade moral entre os combatentes que regula do ponto de vista deontológico

e jurídico os direitos do soldado enquanto um agente licenciado a matar. Ao soldado na guerra é permitido matar o inimigo, da mesma maneira que está em condição de ser morto. E, ao contrário da violência empregada fora do contexto da guerra, nenhum soldado pode ser criminalizado meramente apenas pelo ato de ter matado um inimigo no campo de batalha. Isso ocorre devido ao caráter inerentemente corporativo do imaginário social da guerra no contexto moderno, no qual o ato de matar no campo de batalha está diretamente ligado à personificação do corpo político. Nesse sentido, o soldado não é um simples assassino cometendo um homicídio por razões individuais, mas um membro do corpo político (um cidadão) defendendo os interesses e integridade de sua pátria.

Subjacente a esse ethos corporativo que delimita o campo imaginário da guerra está o papel do sacrifício como parte do contrato social entre o cidadão e o Estado. De modo explícito, a ética de matar na guerra compreende, necessariamente, o direito de ser morto, e nisto se consagra boa parte das retóricas de propaganda de guerras e recrutamentos realizadas no contexto das guerras modernas. Nesse sentido, o papel do nacionalismo e dos sentimentos patrióticos são evocados de forma expressiva como um mecanismo de instrumentalização dos sentimentos morais da população e, conseqüentemente, do soldado.

O sistema do Estado-nação é profundamente entrelaçado com o arquétipo do

soldado-cidadão e suas expressões associadas da performance nacionalizada, que se articula em um complexo imaginário e discurso do sacrifício (BAGGIARINI, 2015, p.132, tradução nossa).

O princípio da discriminação, como sinalizado anteriormente, é um dos aspectos primordiais que dão fundamento ético e normativo para essa distinção entre o combatente (representante e sujeito da violência soberana) e o não combatente. O soldado tem o direito de matar porque é o enviado para a morte. Mais uma vez, o caráter ambíguo do imaginário político moderno se manifesta de forma particular em torno do fenômeno da guerra. Se a lógica do contrato social hobbesiano pressupõe o refúgio sob as asas do soberano como uma forma de garantia da paz e da vida, também deposita ao soberano o direito de fazer a guerra e, portanto, instrumentalizar a morte (KHAN, 2013). Nesse sentido, não apenas o status individual do soldado é incorporado à dimensão comunitária sacrificial, mas toda a condição da guerra é traduzida por meio de uma linguagem teologicamente apocalíptica. Se a guerra é um problema próprio da soberania em um contexto de preservação contra uma ameaça existencial, se engajar na guerra é necessariamente se atrelar em um ato de sacrifício recíproco em que a morte se torna parte do cálculo para a vitória.

A justiça da guerra, nessa análise, não se resume, portanto, a uma questão de princípios objetivos ou de interesses políticos mais

ou menos benéficos. Sobretudo, o direito ao uso da força é derivado da percepção inequívoca de uma ameaça à própria sobrevivência política; uma condição de risco mútuo entre aqueles que estão no campo de batalha dispostos a matar e morrer pela sobrevivência do Estado. "O ethos interno da guerra moderna surge da imposição recíproca imaginada do risco sacrificial" (KHAN, 2013, p.218). Em outras palavras, se tem o direito de matar e ganhar a guerra justamente porque está sujeito a morrer e se tem a percepção de sua existência ameaçada. Essa reciprocidade sacrificial é o que distingue o soldado do homicida e o inimigo do criminoso. A doutrina da igualdade moral entre os combatentes é um representativo claro dos elementos que dão forma a concepção de guerra justa no imaginário político moderno. De um lado, a causa justa que consiste, sobretudo, na manutenção da sobrevivência política de uma comunidade; e do outro, do direito de usar a violência enquanto expressão desse corpo político comunitário. Um ethos produzido pela configuração relativamente recíproca e simétrica da guerra moderna, em que os lados existentes lutam para se sobrepor às capacidades do outro.

É por esse motivo que a ideia de guerra justa concebida na modernidade é inerentemente ligada com a preservação da soberania e, portanto, só é legitimada pelo direito internacional e quando resultado de um ato de legítima defesa. Essa mesma lógica é usada para ancorar a igualdade entre os combatentes que fundamenta o direito do soldado de matar no campo de batalha, visto que a

guerra é uma expressão máxima da dimensão coletiva e soberana do Estado o qual o soldado representa no campo de batalha. Essa representação é guiada, no campo da imaginação, por uma retórica sacrificial, uma vez que toda a dinâmica se justifica por meio de uma ameaça existencial no qual a perda de vidas individuais é necessária para a manutenção da sobrevivência política do Estado. O direito de matar é também o direito de morrer, pois o soldado age constantemente em legítima defesa tanto da própria integridade física quanto da soberania de seu Estado.

O grande desafio que tais considerações encaram diante o fenômeno prático causado pelo advento das novas modalidades de conflito alinhado ao caráter transformador de novas tecnologias está em entender como essa concepção da guerra se mantém coerente com uma concepção de justiça e com os aspectos normativos que regulam a conduta da guerra na sociedade internacional. Os 'estados de violência', nos termos de Gros, (2009) rompem completamente com esse ethos característico da guerra moderna.

2. Drones Contra o Terror

A reflexão sobre a ética e a legalidade da guerra é um exercício eficiente para um entendimento sobre os problemas e contradições associados aos conflitos contemporâneos, marcados por alterações significativas na forma como a guerra tem sido travada no século XXI. De modo mais conectado ao escopo do artigo, se faz necessário

esboçar como a questão do emprego de drones em operações targeted killing apresenta dilemas normativos que diz respeito a mudanças e contradições existentes na sociedade internacional contemporânea e como tais elementos impactam na concepção de justificação e legitimação do uso da força.

Após os eventos do 11 de Setembro, que deram início ao projeto de guerra ao terror na política de segurança norte-americana, um novo tipo de modalidade de operação e de emprego tecnológico se tornou cada vez mais presente no imaginário social e midiático. Os veículos aéreos não tripulados (VANT'S) ou, como popularmente conhecidos, drones, se tornaram uma ferramenta crucial e marcante para os esforços do combate ao terrorismo a nível internacional, servindo como uma ferramenta tanto em cenários de guerras diretas como em contextos de atuação indireta.

Talvez de forma significativa, o uso de drones também se expandiu bastante para além dos campos de batalha do Iraque e Afeganistão [...]. Drones armados têm sido usados para estender e perseguir a guerra ao terror global para o Paquistão, Iêmen e Somália, tanto pelas forças armadas quanto pela CIA (KINDERVATER, 2016, p.9, tradução nossa).

O processo de desenvolvimento dos drones enquanto tecnologia militar não é algo oriundo e exclusivo do contexto do século XXI, mas tem seus antecedentes nos proje-

tos tecnológicos que datam pelo menos da segunda guerra mundial. De fato, como demonstra Katharine Hall Kindervater (2016), o desenvolvimento da tecnologia dos drones foi sendo impactado pelos contextos da segunda guerra, guerra fria e da guerra ao terror de modo a desenvolver uma lógica entrelaçada na busca por vigilância e letalidade, o que resultou no modelo de drones multifacetado usados tanto como instrumentos de coleta de inteligência, quanto como armas em operações de targeted killing.

Não por coincidência, esse aperfeiçoamento ocorre no mesmo momento em que as Forças Armadas dos EUA afirmam passar por um processo de Revolução nos Assuntos Militares (RAM). Essa revolução teria sido o ponto de inflexão capaz de incorporar novas tecnologias, substantiando os novos tipos de armamentos que conformariam a “modernidade” do modo de guerra contemporâneo dos EUA (PERON e BORELLI, 2014).

Nesse contexto, as operações de targeted killing se caracterizam pelo emprego dos drones enquanto arma capaz de marcar um alvo e eliminá-lo. Esse processo costuma envolver uma estrutura protocolar vasta, que passa pelo piloto controlador do drone, uma equipe jurídica responsável por qualificar o ataque do ponto de vista legal, uma junta técnica que calcula os efeitos estatísticos e probabilísticos causados pelo impacto da operação, bem como analistas de inteligência e comandantes de alta patente res-

ponsáveis por tomada de decisões operacionais que possam ser demandadas (ROGER e MICHEL, 2020).

A natureza dessas operações geralmente se divide em dois tipos de modalidade de ataque: os signature strikes e os personality strikes. Basicamente, o primeiro caso diz respeito a ataques que são baseados na construção de perfis previamente delimitados, geralmente associados a uma chance calculada do alvo pertencer a algum tipo de organização terrorista. No segundo modo, o alvo é um indivíduo conhecido e identificado, o que costuma ser o caso de ataques em membros do alto escalão de organizações e movimentos tidos como inimigos. Apesar dos signature strikes serem de longe o modo mais controverso do ponto de vista legal, ético e estratégico, a maior parte dos ataques realizados pelos EUA correspondem a esse tipo de modalidade (D. KENNE, 2015).

No centro desse fenômeno reside um conjunto de preocupações legais, políticas, sociais e morais que fazem do emprego de drones em tais operações objeto de debates calorosos. Até por sua natureza relativamente recente, o emprego dos VANT'S, bem como da normalização do targeted killing, acarretam uma série de questões sobre os efeitos práticos dessas operações, além das brechas concernentes ao direito internacional contemporâneo os efeitos sociais e políticos decorrentes. A prática de targeted killing, contudo, não é um fenômeno recente na história dos conflitos.

Desde sempre, membros de comunidades políticas mataram seus governantes tirânicos para instaurarem governança justa, mataram líderes políticos de outras comunidades para impor seus interesses, ou marcaram líderes militares inimigos para mudarem o destino da guerra (SEEN e TROY, 2017, p.175, tradução nossa).

O fator diferencial do targeted killing no século XXI consiste na capacidade que o drone fornece ao seu operador de executar tais assassinatos de forma altamente acessível e com baixos custos militares e políticos. Ademais, é possível correlacionar o avanço da própria tecnologia dos drones com certas mudanças estratégicas e normativas concernentes ao papel do targeted killing na sociedade internacional contemporânea. Historicamente, a prática do targeted killing fora sempre realizada sob protocolos de segredo, sendo rejeitado publicamente pela maioria dos Estados, o que foi se alterando a partir dos anos 2000, em que os EUA se tornaram o principal referencial na prática do targeted killing (SEEN e TROY, 2017) tendo na promessa de uma arma eficaz contra o terror sua base de justificativa.

A capacidade de distanciamento e a promessa de eficácia meticulosa é um elemento característico no florescimento dos drones como arma de combate e na sua escolha enquanto principal arma da política de contraterrorismo norte-americana. De fato, um dos grandes pontos de atratividade para o uso de tal tecnologia é sua capacidade de

operação remota e mitigação dos custos operacionais e do risco por parte de seus operadores, coisa que apesar de não ser exclusivo de tal tecnologia, encontra nos VANT'S uma convergência entre o distanciamento do combate e uma promessa de precisão e baixos custos. Um piloto tem a capacidade de operar o drone a quilômetros de distância, em muitos casos tendo acesso ao conforto de seu lar e rotina. Sob esse ethos, os drones se tornaram um símbolo da guerra ao terror norte-americana, sendo usados pela administração Bush nas operações no Afeganistão e Iraque, bem como no emprego dos assassinatos seletivos. Porém, tendo grande ampliação estratégica com a chegada de Obama ao poder, quando os drones se tornaram a principal arma de combate ao terrorismo global, sob o prisma da eficiência e assertividade ética. Daniel Byman (2013), em artigo publicado na *Foreign Affairs* quando Obama ainda estava no cargo, reflete bem o caráter prático apelativo da tecnologia dos drones para a mentalidade de setores da elite política e intelectual norte-americana naquele momento: para ele, o uso de drones por parte da administração Obama era motivado por uma convicção no caráter utilitário e funcional dos drones.

No momento em que Obama chegou ao poder em janeiro de 2009, os Estados Unidos tinham perdido ao menos 625 soldados no Afeganistão e 4.221 de contingente no Iraque. Como resultado, os veículos aéreos não tripulados se tornaram parte integral do lutar nas guerras dos EUA. Convencido de que os drones

eram "melhores" que armas convencionais, a administração Obama se comprometeu com o que eles descreveram como uma e proporcional utilização da força, definida pelas correções da alta tecnologia ao sofrimento de civis e fatalidades militares americanas (ROGER e MICHEL, 2020, p.3)

Sob a promessa de eficiência, multifuncionalidade e diminuição do risco, o drone enquanto ferramenta militar passou a ser cada vez mais alvo de debates constantes a respeito de sua legitimidade. Se por um lado o seu uso passou a ser o carro chefe da política de contraterrorismo, por outro, deu origem a manifestação de um conjunto de organizações, movimentos da sociedade civil e intelectuais que passaram a questionar interna e externamente o papel dos drones. "Funcionários da administração e alguns acadêmicos e comentaristas exaltaram as operações de targeted killing como efetivas e legais. Outros as criticaram como imoral, ilegal e improdutivo" (SADAT, 2012, p.215, tradução nossa). Um dos principais pontos de crítica diz respeito à legalidade e a compatibilidade do emprego de drones nos moldes atuais. Como aponta Boyle (2013) a retórica usada pela administração Obama para justificação do uso de Drones ao mesmo tempo em que afirmava compatibilidade com os princípios da guerra justa e do direito internacional questionava a adequação das leis da guerra estabelecidas com os novos tipos de conflito. Em tempo, havia uma tentativa por parte de seu projeto político de propor novos parâmetros normativos

que se adequassem às abordagens norte-americanas; agindo, na verdade, como um empreendedor de normas (BIRDSALL, 2018).

Isso aparece como um indicativo das contradições existentes com relação ao uso de drones em operações de targeted killing dentro do ponto de vista jurídico. Ademais, também é possível encontrar severas críticas a respeito desse tipo de abordagem no que tange a transparência jurídica interna. Como aponta Ryan J. Vogel (2010, p.136, tradução nossa) "Uma série de críticas também apontam a falta de responsabilização para os ataques de drones da CIA (Central Intelligence Agency) como preocupantes". O ponto central nessas tensões não é a falta de um procedimento protocolar que seja possível de ser adaptado juridicamente com vistas a garantir algum nível de responsabilidade por parte desses atores, mas a ausência de um entendimento mais claro e transparente da população em relação a esses processos, resultado do caráter secreto que marca boa parte dessas atuações e impedem sua legalidade (STERIO, 2012).

Além do mais, o aspecto disruptivo e flexível das operações targeted killing, as quais em sua maioria ocorrem em contextos que não são classificados como zonas tradicionais de guerra, permitem uma falta de delimitação e esclarecimento sobre o papel e os limites de tais práticas, seus alvos e legitimidade. Como aponta Leila Nadya Sadat (2012, p.224, tradução nossa)

Sob essa visão, o direito de autodefesa permite ao governo matar indivíduos alegados serem inimigos dos Estados Unidos mesmo se esses indivíduos forem achados nos territórios de Estados em que os Estados Unidos claramente não estão em guerra. Mesmo assumindo que os indivíduos em questão sejam combatentes que possam ser alvos na guerra, um pressuposto que em muitos casos é altamente questionável visto que alguns dos indivíduos marcados claramente parecem ser civis, o fato de que a maior parte dos drone strikes tem ocorrido em Estados "em paz" com os Estados Unidos sugere não apenas que o uso da força militar contra indivíduos nesses Estados seja não aconselhável, mas que eles talvez sejam ilegais.

Precisamente, o status dos territórios em que tais operações ocorrem, bem como da maneira como é realizada a distinção entre civis e combatentes são alguns dos dilemas éticos enfrentados pela agenda de combate ao terrorismo no século XXI. Williams (2015) alerta, inclusive, como o papel espacial tem sido negligenciado na forma de analisar os debates normativos sobre o caráter do uso de drones. Fator que também se relaciona com outras dimensões problemáticas, como os efeitos colaterais em civis e a capacidade de responsabilização e transparência por parte do emprego dos drones em contextos de forte assimetria.

Dados do New America e do The Bureau of Investigative permitem ter uma com-

preensão geral e atualizada sobre os efeitos colaterais dessas operações nos principais contextos em que elas foram e têm sido empregadas. No Iêmen, ao todo foram computados 376 ataques, resultando em uma estimativa de 125 a 151 mortes de civis. No Paquistão, o número de ataques chega a 414, com cerca de 245 a 303 mortes de civis identificadas. Já na Somália, dos 269 ataques, entre 33 a 120 mortes de civis são estimadas, sendo seus números mais imprecisos - o que figura outro aspecto preocupante no debate em torno dos drones: a inacessibilidade dos dados.

Inegavelmente, os eventos que sucederam o 11 de Setembro foram responsáveis por moldar uma nova agenda de segurança que predominou pelo menos até as duas primeiras décadas do século XXI. Fato que ficou marcado pela virada em torno da guerra ao terror e do advento de novas tecnologias e meios de combate no cenário internacional. A proliferação dos veículos aéreos não tripulados como instrumentos de vigilância e coleta de inteligência foi o resultado lógico de um longo processo de investimentos em prol da sofisticação dos aparatos de monitoramento por parte dos Estados. Porém, também se tornou intimamente ligada à adoção sistemática das operações de targeted killing, nas quais os drones passaram a ser cada vez mais usados como armas letais de assassinatos contra indivíduos considerados membros de organizações terroristas.

Com início no governo Bush e ampliação na administração Obama, os drones se torna-

ram uma ferramenta indissociável da guerra ao terror norte-americana. Enquanto instrumento altamente tecnológico, seu apelo se constituiu em torno da busca por uma precisão altamente calculada, uma vasta funcionalidade, bem como pela acessibilidade a um engajamento em conflitos estrangeiros cada vez mais distanciados, servindo como uma radicalização de outras armas e instrumentos militares. Esse fenômeno veio acompanhado de uma série de controvérsias e dilemas associados a tais operações; questões que vão desde contradições jurídicas a preocupações éticas e estratégicas e que, ainda hoje, permanecem em aberto, indicando como a guerra ao terror e suas especificidades apresentam desafios tanto práticos como conceituais complexos que servem de base para uma investigação sobre a natureza dos conflitos na sociedade internacional contemporânea.

3. Drones, Targeted Killing e o Paradoxo da Guerra Sem Risco

Como delimitado, os elementos normativos que regulam a conduta da guerra no sistema internacional moderno são fortemente ancorados em uma concepção soberanista westfaliana, no qual a guerra é entendida estritamente como um ato de Estado, este, representante do corpo político coletivo. Esse imaginário que se desenrola em uma série de características específicas que compõem noções de território, espaço, objeto e o ethos da guerra, resulta em uma concepção

de legitimidade fortemente baseada em um pressuposto de relativa igualdade entre os participantes do ato bélico.

Seja na dimensão política, em que a guerra é travada entre Estados que possuem igualmente o status de soberania e o direito de autopreservação, como também na dimensão militar, em que a conduta da guerra por parte do soldado é legalizada e justificada enquanto um exercício de representação dos interesses do Estado, bem como de preservação da própria vida em um cenário de aniquilação iminente. A esse arranjo, é dado o nome de igualdade moral entre os combatentes e o seu ethos é derivado do princípio da reciprocidade, de modo que o direito de matar nos critérios modernos de justificação do uso da força estão intrinsecamente ligados a uma sujeição ao risco mutuamente compartilhado; o que se traduz em um ato de sacrifício como espetáculo.

A justificação para violência entre combatente avançar entre eles, tem sido argumentado, é fundamentada em um degrau significativo de pressuposição da guerra como um local de risco recíproco coletivo entre beligerantes contestadores. A erosão dessa reciprocidade coletiva, nas condições de uma violência assimétrica radicalizada, representa um desafio para a própria coerência desses postulados, particularmente nos termos da permissividade da violência entre combatentes (RENIC, 2018, p.18, tradução nossa).

O problema teórico e prático se direciona de forma mais específica para uma dinâmica comum a natureza da guerra moderna, a qual Khan (2013) descreve como seu ethos em uma relação ambígua entre a simetria e a assimetria. Em tempo que a guerra parte de um reconhecimento mútuo de relativa igualdade, sua conduta é guiada com o objetivo de superação dessa condição, de modo que a busca por assimetria se torna o caminho natural que leva a vitória no conflito. Na guerra tradicional, a relação entre simetria e assimetria surge como um elemento parcial e definitivo, seu ponto de mudança é o que delimita o próprio fim da guerra. De tal modo, se a assimetria pressupõe a vitória em um confronto direto, a guerra é necessariamente simétrica em uma dimensão minimamente palpável. É sobre essa premissa que se desenvolve toda uma concepção de guerra justa e de legitimidade do uso da força na sociedade internacional, e são estes critérios que vêm sendo desafiados pelo caráter inerentemente assimétrico e temporalmente indefinido de boa parte dos conflitos contemporâneos.

De forma mais específica, o fenômeno encontra sua materialidade nos desdobramentos derivados da guerra ao terror norte-americana, que após os eventos do 11 de Setembro se tornou o ponto de convergência da agenda da segurança estadunidense. A securitização do terrorismo trouxe como consequência um impacto muito expressivo para o papel dos atores não-estatais no contexto da ordem global contemporânea e o deslocamento das disputas entre grandes

potências para as preocupações com as novas ameaças se relacionam diretamente com as transformações na dinâmica da guerra no século XXI. Com o advento da predominância das guerras assimétricas e de outras categorias de conflito que se tornaram marcantes nas últimas décadas, o uso da tecnologia dos drones, como já demonstrado, passou a ser um dos símbolos da nova conjuntura de segurança global. No que tange ao caráter assimétrico desses conflitos, ele é descrito como

Um novo termo para um conjunto de antigas práticas militares, que cresceu dramaticamente nos anos recentes. O termo se refere ao uso de táticas não convencionais para conter a esmagadora superioridade militar convencional de um adversário (RODIN, 2006, p.154, tradução nossa).

Diante desse cenário de mudanças tecnológicas e dos impasses éticos e jurídicos que tais operações enfrentam, reside no cerne da questão um problema muito mais fundamental que diz respeito ao caráter imaginativo a respeito da legitimidade da guerra na sociedade internacional contemporânea. Para além das críticas levantadas sobre a transparência, eficácia e utilidade estratégica do uso de drones em operações de *targeted killing*, permanece a questão de se esse tipo de modalidade é passível de adequação aos parâmetros estabelecidos de justificação do uso da força.

Nesse sentido, há a necessidade de enfatizar

que o ponto mais desafiador não diz respeito propriamente ao avanço tecnológico, mas a forma como essa tecnologia vem sendo empregada principalmente nos contextos de atuação indireta. Neil Renc (2020) propõe o conceito de assimetria radical para buscar descrever um cenário de total distanciamento das forças, em que o emprego da tecnologia permite uma ausência completa do risco. Contudo, esse cenário é descrito como um tipo ideal weberiano que serve de análise para uma compreensão dos desafios práticos gerados pelos conflitos assimétricos.

Essa dinâmica aponta justamente para o aspecto ambíguo do ethos da guerra formulado por Khan, visto que a relação entre simetria e assimetria não é algo novo na dinâmica dos conflitos. De fato, é parte central do imaginário da guerra. O problema concernente ao papel dos drones e das operações de targeted killing é o resultado de um processo de radicalização da busca por assimetria, alinhado com uma mudança operacional na maneira de administrar os custos do conflito. É certo que um dos principais atrativos e fatores de justificação do uso de drones na política de contraterrorismo tem como base a mitigação dos riscos associados à guerra direta, bem como dos custos políticos causados por tais empreitadas. Para Strawser (2010), a utilização de drones se justifica e se apresenta como um dever moral justamente pela sua capacidade de empregar o uso da força ao mesmo tempo em que protege a integridade física dos soldados. É curioso notar, por outro lado,

como o objetivo proposto pela tecnologia dos VANT'S é a representação clara de seu maior obstáculo na busca por legitimidade.

Paradoxalmente, o mesmo aspecto que faz os drones tão atrativos para políticos e comandantes militares - o seu emprego livre de risco - é também uma das causas primárias do porquê muitos se sentem desconfortáveis com eles (HENRIKSEN e RINGSMOSE, 2015, p.286, tradução nossa).

Nessa perspectiva, o fenômeno dos drones desencadeiam um processo de guerra sem risco, no qual um dos lados do conflito é dotado de uma assimetria de força intransponível, a ponto de poder utilizá-la sem os custos de perdas humanas. A dimensão ambígua própria do ethos da guerra moderna é rompida nessa lógica, pois ao invés de um confronto entre forças com relativa igualdade e reciprocidade em busca de uma superação que leve um dos lados à vitória, o conflito ocorre de forma totalmente assimétrica, mas diferente de outras formas de guerra assimétrica, a guerra sem risco retira até mesmo qualquer possibilidade de reação e condição mútua na relação entre os combatentes.

Enquanto um atirador de elite é jogado na linha de frente, com o risco de morrer, o drone voa adiante com seu operador confortavelmente distante do campo de batalha. A tecnologia dos drones adiciona um elemento de distância espacial, permitindo operadores e comandantes a

lutarem no campo de batalha sem estarem fisicamente presentes Vam Maanen (2019, p.10, tradução nossa).

Do ponto de vista ético e normativo isso resulta no que Paul Khan (2002) descreve como paradoxo da guerra sem risco. Em suma, uma vez que se retira do confronto a condição de reciprocidade do risco, os aspectos imaginativos e morais que regulam as noções do combate entram em contradição. A ideia de guerra justa, pautada na concepção de legítima defesa do corpo político, ao servir de base para a legitimidade do uso da força no campo de batalha, se constrói no arcabouço político moderno de forma, a princípio, incompatível com essa nova modalidade de conflito. Se o elemento justificador da guerra reside na preservação existencial da comunidade política, a sua legitimidade pressupõe uma ameaça palpável e concreta, que se traduz na condição sacrificial do combatente que exerce o direito de matar o inimigo justamente para preservar sua vida. Essa lógica, baseada no imaginário político da soberania, não é aplicável no contexto do uso de drones em operações de targeted killing. O motivo é evidente: o inimigo que se torna o sujeito da guerra não dispõe de qualquer possibilidade de representar uma ameaça existencial ao combatente, o que além de mudar por completo o status do soldado, levanta o questionamento a respeito de em que medida os motivos da guerra se justificam contra um inimigo tão militarmente desfavorável.

De tal maneira, a política de guerra ao terror

norte-americana pouco se justifica com base em um paradigma de autodefesa, sendo possível, na verdade, traçar um outro elemento por detrás do combate ao terror: a ideia de punição ou law enforcement. De fato, na base da política de contraterrorismo global está uma concepção de retribuição que se ancora em discursos de manutenção da ordem e de satisfação da justiça. Na história da tradição da guerra justa, a noção da guerra como um instrumento de punição do mal ou do malfeitor não é estranha, sendo comum as concepções pré-modernas de justificação do uso da força. O rompimento com tal paradigma foi o resultado direto do advento da ordem internacional westfaliana, em que o valor da soberania se construiu em torno de uma ideia de tolerância moral comunitária, em que cada Estado era o detentor do direito de possuir seus próprios costumes, regimes e comportamentos normativos internos. A guerra ao terror de alguma maneira rompe com essa abordagem, como bem demonstra O'Driscoll (2008) ao apontar o papel da retórica do "mal" nos discursos de justificação da guerra do Iraque de Bush e Blair.

Os horríveis eventos do 9/11, contudo, deram credibilidade à ideia de que a al-Qaeda apresentava um perigo que ultrapassasse os limites necessários para a guerra. Para ser claro, o apoio virtual unânime pela guerra naquele tempo pode ter se enraizado mais em sentimentos retributivos do que na convicção de que a guerra era necessária para prevenir sofrimentos futuros em

larga escala. Mas isso apenas mostra que o entendimento da guerra como punição, rejeitado pela maior parte dos teóricos da guerra justa, ainda prevalece (LINDEN, 2015, p.172, tradução nossa).

Esse elemento pode ser encontrado não apenas no discurso político institucionalizado, mas em alguns importantes esforços intelectuais produzidos em torno de uma ampliação do conceito de guerra justa com o objetivo de abordar um caráter punitivista do papel do uso da força. É o que aponta Nicholas Rengger (2013) na sua análise da tradição da guerra justa contemporânea, ao como o discurso ético em torno da guerra se deslocou de um caráter restritivo para uma concepção mais permissiva, tendo nos eventos do 11/09 um ponto de referência. Para Rengger, esse fenômeno corresponde a uma manifestação de um estilo de concepção e prática política comum à modernidade, que ele, pregando emprestado de Oakeshott, designa como concepção teleocrática do Estado e da política.

O ponto de interesse concernente a questão das mudanças no paradigma normativo da guerra contemporânea se apresenta à medida que essas formas de contradição identificadas acabam se acentuando e levando a predominância de um tipo de concepção do uso da força que rompa com os paradigmas tradicionais da guerra justa. No contexto do uso de drones, a discussão sobre as fronteiras entre um ethos do policiamento (law enforcement) e da guerra tem sido amplamente trazida à tona sob essa pers-

pectiva, visto a problemática em torno da definição da guerra ao terror e de suas especificidades.

Isso justamente devido ao caráter indefinido, vigilante e punitivista do emprego de drones no contexto de guerras indiretas. Por exemplo, muitas dessas operações são empregadas em contextos de uma guerra não declarada, deixando uma linha tênue entre as condições de guerra e paz, bem como não possuem uma definição do alvo que se encaixe nos preceitos do combatente em campo de batalha. Tanto na modalidade dos *personality strikes*, quanto em *signature strikes*, o alvo é definido a partir de sua condição enquanto militante pertencente a uma organização considerada terrorista. Além da clara imprecisão com relação ao caráter do combatente no contexto da guerra sem risco, também é notável o quanto os dados presentes sobre as operações *targeted killing* e as altas taxas de mortes de civis revelam uma completa desconfiguração das divisas entre o combatente e o não combatente, indo diretamente contra o princípio da discriminação.

De forma expressiva, o fenômeno da guerra sem risco se situa diante um cenário muito mais flexível e complexo do que o da guerra tradicional. Do ponto de vista normativo, o impacto ocorre diretamente nos preceitos imaginativos da guerra. Como bem pontua Khan (2013), a divisão entre a lei e a soberania, a punição e a guerra, compõem um elemento ético que permite não apenas o entendimento do direito da guerra e suas

formas de legitimidade, mas resulta em uma divisão clara com relação ao alvo da guerra: a separação entre o criminoso e o inimigo.

A distinção entre criminoso e inimigo é prontamente disponível na imaginação popular, profundamente enraizada na teoria do Estado moderno e opera como um princípio organizador das instituições e ações. Intuitivamente, nós sabemos que law enforcement e guerra não são a mesma coisa. Organizacionalmente, nós distinguimos o policial do militar. Legalmente, nós distinguimos o criminoso do inimigo. O pensamento organizador por trás da distinção é de que criminosos devem ser punidos por suas violações da lei, enquanto inimigos devem ser mortos pois são ameaças à soberania (KHAN, 2013, p.205).

O caráter operacionalmente punitivista das operações de targeted killing, que perseguem inimigos do Estado com base em uma lógica retributiva não é prontamente uma virada completa para um ethos de policiamento, mas uma contradição dos preceitos imaginativos do uso da força na sociedade internacional. Alguns poderiam argumentar que o uso de drones como forma de punição contra crimes internacionais pode ser justificado do ponto de vista ético, contudo, o mínimo exigido seria existência de um arcabouço institucional e transparente que determine essas regras em prol de um paradigma distinto das leis tradicionais da guerra (McMAHAN, 2012). Ao invés disso, a política norte-americana mistura a pretensão uni-

versalista e hegemônica estadunidense de imposição de uma justiça universal imperial com um projeto de guerra ao terror declarado, utilizando do arcabouço normativo das leis da guerra como base para uma retórica de legítima defesa.

A lógica que sustenta esse projeto se sustenta na noção do drone como uma arma cirúrgica capaz de combater da forma mais precisa possível as ameaças ao Estado soberano americano. No entanto, os dados concretos mostram que o terrorismo internacional é incapaz de representar uma ameaça existencial dada a própria natureza assimétrica e remota dos confrontos articulados. Esse dilema demonstra o obstáculo central da legitimidade da política de contraterrorismo global contemporânea com relação ao avanço da tecnologia dos drones e da expansão e normalização das operações de targeted killing: à medida que tal aparato permite uma atuação cada vez mais distanciada, "cirúrgica" e sem custos contra o inimigo construído, a própria noção do inimigo enquanto ameaça corporativa a integridade da comunidade política se perde, transformando tais operações em administrações da morte (KHAN, 2013) que bagunçam a fronteira entre inimigo e criminoso, guerra e punição.

O problema com o retorno de um paradigma punitivista como fundamento para a guerra justa se dá, sobretudo, por razões históricas características da construção da sociedade internacional moderna, no qual os princípios de soberania foram responsáveis por

impor limites às condutas dos Estados. O advento da guerra sem risco, bem como de seu caráter punitivista não representa um fenômeno localizado nas mudanças geradas na ordem internacional contemporânea. De fato, é curioso notar como o fenômeno da guerra ao terror acompanha outras demandas internacionais normativas que rompem com o paradigma soberanista: com a ordem pós-guerra fria e as promessas do triunfo da globalização e da democracia liberal, os clamores por uma justiça internacional calcada na proteção dos direitos humanos e na integridade do indivíduo se conectam diretamente com os dilemas existentes a respeito das contradições nos paradigmas de justificação do uso da força na sociedade internacional contemporânea.

Nessa direção pode-se traçar o papel dos mecanismos internacionais que foram sendo construídos em prol da imposição de limites à soberania e de proteção dos indivíduos contra o Estado. É o que pode ser observado nos fundamentos das intervenções humanitárias, ou em mecanismos semelhantes como responsabilidade de proteger, que formulam maneiras de suspensão dos direitos soberanos de um Estado em prol de uma ação estrangeira que exerça um papel humanitário e de justiça. Diferente das guerras tradicionais, essas operações não possuem uma relação direta entre dois corpos políticos disputando interesses e defendendo sua integridade existencial, mas funcionam na lógica de promoção de valores de justiça universais que individualizam o processo de justificação e legitimação do uso da

força.

Em primeiro lugar, o paradigma da segurança humana não apenas promove a proteção dos indivíduos, mas também implica em uma mudança para a responsabilização individual. Então, o indivíduo autor, o ator ao invés do ato, se tornou o alvo de ações retributivas por terceiros. Indivíduos têm sido responsabilizados por ações políticas que inflijam mal sobre os outros e eventualmente trazidos à justiça. Em segundo lugar, essa contínua mudança de paradigma no direito internacional está interligada com uma mudança de paradigma contínuo nas normas internacionais. Por exemplo, o debate sobre a noção de Responsabilidade para Proteger, que foi desenvolvido como parte da mudança de paradigma para a segurança humana e a promoção global de um regime unificado dos Direitos Humanos, providenciou impulso significativo (ou estabeleceu padrões argumentativos) para justificações públicas de targeted killings (SEEN e TROY, 2017, p.191, tradução nossa).

No banjo dessas experiências, a literalmente filosófica em torno da ética da guerra tem construído conceitos a exemplo do jus ad vim (força justa limitada) como tentativa de adequação de novos paradigmas normativos que deem conta das mudanças institucionais e práticas presenciado na ordem internacional contemporânea. De certo, o fenômeno da guerra sem risco e os dilemas éticos enfrentados pelo uso de drones em

operações targeted killing pode ser estudado como um representativo expressivo das contradições geradas por essas mudanças em transição. Ao mesmo tempo em que o uso da força caminha para uma lógica universalizada com vistas a atender demandas de justiça, esbarra nos aspectos legais, éticos e institucionais herdados dos séculos de ordenamento político moderno.

4. Conclusão

Portanto, é possível concluir que o verdadeiro fator disruptivo na forma como as operações de targeted killing contemporâneas esbarram em dilemas éticos e normativos não é parte puramente das mudanças tecnológicas. Nem mesmo puramente da condição de forte assimetria em que o contexto das guerras sem risco se encontra. De um ponto de vista mais abrangente, essa condição é, pela sua própria natureza contingencial, relativa e transitória. Do mesmo modo que os ataques com uso de drones são realizados por parte de uma potência hegemônica contra grupos não-estatais e indivíduos em posição de assimetria radicalizada, é possível que tal tecnologia se expanda e seja usada pelos próprios alvos atuais, diminuindo esse cenário de desigualdade.

A tecnologia também está emergindo entre atores não-estatais ao redor do globo. O impacto desses pequenos drones bélicos, difíceis de conter, por grupos como ISIS e o Houthis já tem sido sentido pelas forças ocidentais em lugares como Síria e Iraque” (ROGERS e MICHEL, 2020, p.6, tradução

nossa).

Por outro lado, também é justo considerar que o sucesso drones em fornecer uma experiência de emprego da força combinando mitigação de risco e distanciamento não é propriamente uma mudança sem precedentes, mas uma consequência natural do próprio desenvolvimento da tecnologia bélica ao longo dos séculos

O distanciamento de operados de sistemas de armas de seus alvos não é nada novo. Desde métodos antigos, como lanças, fundas, arcos e catapultas, passando por armas de fogo e artilharia, até mísseis balísticos intercontinentais, estar cada vez mais distante de seu próprio alvo tem sido uma experiência militar diária há um bom tempo. Um drone não é diferente de outros sistemas de mísseis de longo alcance, de tal base, exceto que ele não é destruído no ataque e por retornar à base para reutilização (WILLIAMS, 2015, p.2, tradução nossa).

De tal modo, o dilema conceitual e prático refletido no paradoxo da guerra sem risco se apresenta mais como fruto de uma tensão entre concepções imaginativas e normativas do que como resultado meramente das características concretas do avanço tecnológico. É nesse sentido que o problema dos drones pode ser entendido de forma correlata com outras transformações normativas nos arranjos internacionais contemporâneos. Em suma, o que distingue as operações de targeted killing do modelo de guerra tradicional não é apenas o seu ethos assimé-

trico, mas a combinação desse fenômeno com uma mudança nas concepções do objeto da guerra, como também de sua estética. De forma mais específica, os parâmetros solidaristas da ordem internacional contemporânea oriundos de uma concepção de justiça universalista, ao mesmo tempo em que jogam luz a questões desafiadoras a respeito da responsabilidade internacional e da centralidade da integridade humana em detrimento do coletivo organizado, revelam uma imaginação política individualista que contradiz elementos centrais as concepções tradicionais de regulação do uso da força na teoria política moderna. Esse dilema pode ser por vezes traduzido no debate teórico entre o papel da ordem e da justiça na sociedade internacional, canalizado na distinção entre as concepções pluralista e solidarista de ordem.

Sobretudo, a compreensão da guerra como uma instituição da sociedade internacional, moldada entorno de práticas autoritativas permite a análise das concepções imaginativas relacionada a justificação da guerra com base em uma interpretação ambígua do caráter normativo da sociedade internacional. Se por um lado, os valores que regem a ordem internacional são calcados no reconhecimento de práticas não instrumentais autoritativas, que buscam preservar um ambiente de coexistência entre os soberanos, a sociedade internacional é também marcada por uma rede de agendas e propósitos morais hegemônicos, que se traduzem na sua pretensão liberal cosmopolita. Tais elementos, servem de parâmetro para a

própria compreensão e definição do fenômeno da guerra e de sua legitimidade, de modo que romper com tais critérios têm criado obstáculos e contradições para a legitimidade do emprego da força na sociedade internacional contemporânea.

O resultado é que a tensão nos parâmetros de justificação do uso da força está na relação entre a dimensão individual e jurídica da ordem política e a sua forma soberana e comunitária. A expressão prática máxima do problema está na maneira como as doutrinas basilares para a regulação normativa do uso da força revelam uma condição de reciprocidade corporativa que se traduz na imagem do sacrífico individual em prol da nação. De fato, o ideal do sacrífico presente nas simbologias de justificação da guerra revela o esvaziamento dos critérios de justificação do uso da força no contexto do uso de drones em operações de targeted killing.



Victor Oliveira da Costa

Mestrando em Estudos Estratégicos pelo Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Cândido Mendes

Atualmente pesquisa ética do conflito com foco na proliferação da tecnologia de drones em operações targeted killing.

Os principais temas de pesquisa incluem teoria política internacional, escola inglesa, teoria da guerra justa, ética da guerra e segurança internacional.

Correo electrónico: victoroliveiracontato1@gmail.com

Bibliografía

- Baggiarini, B. (2015). Drone warfare and the limits of sacrifice. *Journal of International Political Theory*, 11(1), 128-144. <https://doi.org/10.1177/1755088214555597>
- Birdsall, A. (2018). Drone Warfare in Counterterrorism and Normative Change: US Policy and the Politics of International Law. *Global Society*, 32, 241-262. <https://doi.org/10.1080/13600826.2018.1456409>
- Boyle, M. J. (2013). The costs and consequences of drone warfare. *International Affairs*, 1, 1-29. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12002>
- Byman, D. (Jun/Ago, 2013) Why Drones Work: The Case for Washington's Weapon of Choice. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/somalia/2013-06-11/why-drones-work>
- D. Keene, S. (2015). *Lethal and Legal? The Ethics of Drones* (17). United States Army College Press.
- Gros, F. (2009). *Estados de Violência* (1st ed.). Editora Ideias & Letras.
- Henriksena, A., & Ringsmoseb, J. (2015). Drone warfare and morality in riskless war. *Global Affairs*, 1(3), 285-291. <https://doi.org/10.1080/23340460.2015.1080042>
- Khan, P. W. (2002). The Paradox of Riskless Warfare. *Philosophy & Public Policy Quarterly*, 22(3), 1-8. <http://hdl.handle.net/20.500.13051/2656>
- Kindervater, K. H. (2016). The emergence of lethal surveillance: Watching and killing in the history of drone technology. *Security Dialogue*, 1-16. <https://doi.org/10.1177/0967010615616011>
- Maanen, S. v. M. (2019). *Drones, Killer Robots, and Just War Theory: [dissertation, Radboud University Nijmegen]*.
- MCMAHAN, Jeff. (2012) *Targeted Killing: Muder, Combat, or Law Enforcement?. Law and Morality in an Asymmetrical World, Targeted* (1 st ed.) p. 135-155, 2012.
- Nardin, T. (2017). The new realism and the old. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 20(3), 314-330. <https://doi.org/10.1080/13698230.2017.1293348>
- New America. The Drone War in Pakistan. <https://www.newamerica.org/international-security/reports/americas-counterterrorism-wars/the-drone-war-in-pakistan/>
- New America. The War in Somalia. <https://www.newamerica.org/international-security/reports/americas-counterterrorism-wars/the-war-in-somalia/>

- m-wars/the-war-in-somalia/
New America. The War in Yemen.
<https://www.newamerica.org/international-security/reports/americas-counterterrorism-wars/the-war-in-yemen/>
- O'Driscoll, C. (2008). *The Renegotiation of the Just War Tradition and the Right to War in the Twenty-First Century* (1st ed.). Palgrave Macmillan.
- Oakeshott, M. (1975). *On Human Conduct* (1st ed.). Oxford University Press.
- Peron dos Reis, A. E. d. R., & Capelini Borelli, P. (2014). O Uso de "Drones" Pelos Estados Unidos Nas Operações "Targeted Killing" No Paquistão e o Desrespeito ao Direito Internacional Humanitário: Rumo aos Estados de Violência? *Monções*, 3(6), 276-312. <http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>
- R. Brunstetter, D., & O'Driscoll, C. (2018). *Just War Thinkers: From Cicero to the 21st Century* (1st ed.). Routledge.
- Rengger, N. (2013). *Just War and International Order: The Uncivil Condition in World Politics* (1st ed.). Cambridge University Press.
- Renic, N. C. (2018). Justified killing in an age of radically asymmetric warfare. *European Journal of International Relations*, 1-23. <https://doi.org/10.1177/1354066118786776>
- Renic, N. C. (2020). *Asymmetric Killing: Risk Avoidance, Just War, and the Warrior Ethos* (1st ed.). Oxford University Press.
- RODIN, David. (2006) The ethics of asymmetric war. In: SORABJI, Richard; RODIN, David. *The Ethics of War: Shared Problems in Different Traditions*. (1 st ed.) Ashgate, cap. 8, p. 153-168.
- Rogers, J., & Michel, A. H. (2020). Drone Warfare: Distant Targets and Remote Killings. *The Palgrave Encyclopedia of Global Security Studies*, 1-7. [10.1007/978-3-319-74336-3_33-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-74336-3_33-1)
- Sadat, L. N. (2012). America's Drone Wars. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 45, 215-234.
- Senn, M., & Troy, J. (2017). The transformation of targeted killing and international order. *Contemporary Security Policy*, 38(2). <https://doi.org/10.1080/13523260.2017.1336604>
- SIMPSON, Gerry (2017). The Globalization of International Law. In: DUNNE, Tim; REUS-SMIT, Christian. *The Globalization of International Society*. (1 st ed.). Oxford University Press.,. cap. 14, p. 265-283.
- Sterio, M. (2012). The United States' Use of Drones in the War on Terror: The (Il)legality of

- Targeted Killings under International Law. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 45, 197-214.
- Strawser , B. J. (2010). Moral Predators: The Duty to Employ Uninhabited Aerial Vehicles. *Journal of Military Ethics*, 9(4), 342-368. <https://doi.org/10.1080/15027570.2010.536403>
- Van der Linden, Harry. (2015) "Drone Warfare and Just War Theory," *Drones and Targeted Killing: Legal Moral, and Geopolitical Issues*, (1 st ed.) Marjorie Cohn Mass: Olive Branch Press. ca.9 169-194
- Vogel, R. J. (2010). Drone Warfare and the Law of Armed Conflict. *Denver Journal of International Law & Policy*, 39(1), 101-138.
- W. Khan, P. (2013). Imaging Warfare. *The European Journal of International Law*, 24(1), 199-226.
- Walzer, M. (2003). *Guerras Justas e Injustas: uma argumentação moral com exemplos históricos* (1st ed.). Martins Fontes.
- Walzer, M. (2004). *Arguing about War* (1st ed.). Yale University Press.
- Williams , J. (2015). Distant intimacy: Space, drones, and just war. *Ethics and International Affairs*, 29(1), 1-21. <https://doi.org/10.1017/S0892679414000793>

LA (DES)INTEGRACIÓN REGIONAL Y LA (IN)SEGURIDAD INTERNACIONAL*

Lucas Gaston Lazamares

Abstract

This paper pretends to analyze the relationship between the disintegration of regional inter-governmental organizations and the rise of international insecurity, in terms of the adoption of more violent securitization discourse, which aims to protect the status quo or antagonize threatening others. In order to meet this target, there is a revision of the literature available on regional disintegration and regional security complex, so that the variables could be operationalized in the most concrete way. The comparative analysis of certain regional security crises in South America allows to put into practise the model described previously.

Keywords: regional disintegration; regional insecurity; securitization discourses; regional security complex.

Resumo

Este artigo pretende analisar a relação entre a desintegração das organizações intergovernamentais regionais e o aumento da insegurança internacional, em termos da adoção de um discurso de securitização mais violento, que visa proteger o status quo ou antagonizar ameaçando outros. Para atender a essa meta, há uma revisão da literatura disponível sobre desintegração regional e complexo regional de segurança, para que as variáveis possam ser operacionalizadas da forma mais concreta. A análise comparativa de certas crises de segurança regional na América do Sul permite colocar em prática o modelo descrito anteriormente.

Palavras-chave: desintegração regional; insegurança regional; discursos de securitização; complexo regional de segurança.

Resumen

El presente artículo tiene por objeto analizar la relación existente entre la desintegración de organizaciones intergubernamentales regionales y el incremento de la inseguridad internacional, en términos de la adopción de discursos securitizadores más violentos, que tienen por objeto proteger el status quo o antagonizar con un otros amenazante. Para ello se hace un recorrido por la literatura existente en materia de desintegración y complejos de seguridad regional, para luego operacionalizar las variables de la forma más concreta posible. El análisis comparativo de ciertos casos de crisis de seguridad regional desatadas en el contexto sudamericano permite poner a prueba el modelo esbozado en un primer momento.

Palabras clave: desintegración regional; inseguridad internacional; discursos securitizadores; complejo de seguridad regional

* Artículo de investigación. Aceptado: 12/08/2022 Aprobado: 10/11/2022

Glosario:

CAN: Comunidad Andina de Naciones
 CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos
 FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
 MERCOSUR: Mercado Común del Sur
 UE: Unión Europea
 UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

1. Introducción

Ante un contexto internacional sudamericano caracterizado ampliamente en la academia como inestable, tanto en el ámbito interno de los Estados como a nivel regional, se destaca la necesidad de reflexionar en torno al devenir de los diversos y yuxtapuestos organismos regionales creados por los Estados del subcontinente, en ciertas circunstancias y con objetivos políticos diferentes, y su impacto en la (in)seguridad internacional (Briceño Ruiz 2018; Calderon 2020; Malacalza y Tokatlian, 2021; Murillo 2021). Se trata de un entorno en el que se suceden crisis políticas internas, que en algunos casos llegan a traducirse en crisis de régimen político y surgen nuevas instituciones intergubernamentales, mientras otros procesos de integración regional materializado en organizaciones intergubernamentales, se estancan o retroceden (Malacalza y Tokatlian, 2021; Murillo 2021)

La literatura académica que aborda el fenómeno de la integración regional se ha centrado especialmente en describir y explicar

los procesos y factores por los cuales la misma ocurre, es decir se realiza o se acelera, en cualquiera de sus dimensiones, ya sea política o económica (Moravcsik, 1998; Schmitter, 2005; Briceño Ruiz 2018). Tal como señala Briceño Ruiz (2018), desde los teóricos europeos del neofuncionalismo en adelante, incluso las teorías construidas desde latinoamérica, la principal preocupación ha sido entender por qué razones o de qué manera la integración avanza y se materializa en organizaciones, en tanto resulta beneficiosa para sus miembros. En cambio, la pregunta por el retroceso o estancamiento del fenómeno ha recibido bastante menos atención (Grzegorz Grosse, 2016; Vollard, 2014; Webber, 2014). Esta diferencia es comprensible si consideramos que los bloques regionales son de los objetos de estudio más recientemente creados en el campo disciplinar de las RRII, y las burocracias organizacionales, los gobiernos, y otros actores socioeconómicos beneficiados por su accionar, se preocupan porque no fracasen. Aún así, estos argumentos resultan menos atendibles cuando observamos los datos acerca de la “alta mortalidad” de las organizaciones intergubernamentales en general. En los últimos doscientos años (Eilstrup-Sangiovanni, 2018). Cabe destacar que los organismos de integración regional no suelen desaparecer, sino que se caracterizan por atravesar proceso de estancamiento y/o retroceso paulatino, como es el caso de UNASUR y CAN.

En este marco, dentro de la literatura académica que analiza los fenómenos de integración regional, se ha enfatizado el papel que

poseen las organizaciones internacionales regionales en la atenuación de los conflictos interestatales, por razones económicas y políticas, contribuyendo a la seguridad internacional (Acharya, 1995; Bermudez Torres, 2011; Briseño Ruiz, 2018; Limao, 2007; Vicard, 2012; Schmitter 2005). Entre ellas se puede destacar la interdependencia, generada por los crecientes flujos comerciales, de capitales y de personas que atraviesan las fronteras; y los foros o instancias de diálogo intergubernamental que estas instituciones proveen (Restrepo, 2006). En América del Sur, también se ha puesto de manifiesto la importancia que poseen los organismos regionales para la mediación en conflictos internos. (Bermudez Torres, 2011; Briseño Ruiz, 2018).

En un sentido similar a lo expuesto en los párrafos anteriores, desde la disciplina de las relaciones internacionales no se han realizado aportes significativos para pensar las consecuencias de la desintegración regional sobre la (in)seguridad internacional. En este nivel de análisis, es pertinente considerar que los conflictos interestatales no son la única amenaza a la seguridad internacional. Las crisis políticas internas, que en algunos casos devienen en enfrentamientos violentos y crisis de régimen político, e involucran a partidos políticos, actores económicos y de la sociedad civil, y a las fuerzas armadas, suelen tener consecuencias internacionales (o transnacionales), como pueden ser oleadas migratorias, cruces diplomáticos y sanciones económicas o de otro tipo (Franchi y Jimenez Villarreal, 2021).

Hecha esta presentación teórica, en los últimos cinco años hemos asistido a un fuerte proceso de estancamiento o retroceso de ciertas organizaciones intergubernamentales sudamericanas. Entre 2018 y 2020, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú (que mantiene su membresía suspendida) y Uruguay abandonaron la UNASUR. En 2017, Venezuela fue suspendida del MERCOSUR por los demás integrantes del organismo. En 2020, Brasil decidió abandonar la CELAC. Esto se suma al virtual estancamiento que exhibe la Comunidad Andina de Naciones tras la salida de Venezuela en 2006, que se profundizó a partir de la creación de la Alianza del Pacífico en el año 2011 entre Chile, Colombia, México y Perú, que excluye a Ecuador y Bolivia, miembros de la CAN. Debe añadirse aquí, que los organismos regionales han visto afectado seriamente su funcionamiento a partir de la crisis desatada por la pandemia de COVID-19, debido a la escasez de reuniones intergubernamentales, las crecientes demandas o exigencias de la política doméstica, la falta de unidad en las estrategias de los diferentes gobiernos para enfrentar la situación y la representación de los otros, es decir de los extranjeros, como una amenaza (Frenkel y Dasso Martorell 2021).

En este contexto, surge la inquietud acerca de cómo se desempeñará la región en el futuro próximo ante la reactivación de conflictos interestatales latentes y las crisis políticas internas con consecuencias en la seguridad internacional. Para responder esta pregunta de investigación, se propone anali-

zar y comparar la reacción de los países (a través de sus cancillerías o ministerios de relaciones exteriores) y las organizaciones internacionales de la región ante diferentes coyunturas críticas a inicios del siglo XXI y en los últimos años. Se tomarán los casos del incidente de Angostura en 2008, y la crisis política de Paraguay en 2012, por un lado; y las crisis desatadas en Venezuela y Bolivia a partir del 2019, por otro. Se espera encontrar diferencias importantes en la manera en que se abordaron estos episodios antes del 2017 respecto a la actualidad, haciendo hincapié en el rol que jugaron los organismos regionales intergubernamentales y la posición adoptada por los gobiernos en cada momento.

Las conclusiones de este trabajo permitirían contribuir al debate teórico acerca del impacto de los procesos de (des)integración de organizaciones intergubernamentales regionales en la (in)seguridad internacional, ya sea por la falta de mediación en conflictos interestatales o en crisis políticas violentas, o por el contrario, mediante la exacerbación del conflicto y el apoyo faccioso de ciertos actores en detrimento de otros.

Para organizar las ideas, se dispone de cuatro apartados a continuación. En el primero, se profundizará el marco teórico que sustenta la hipótesis de trabajo planteada. En el siguiente, se exhibe el diseño empírico utilizado para abordar el problema de investigación. Luego, se lleva a cabo el análisis propiamente dicho de los casos seleccionados. Para finalizar, se presentan las con-

clusiones a las que conduce el desarrollo de las indagaciones realizadas.

2. Marco Teórico

El estudio de las organizaciones intergubernamentales de anclaje regional atrae la atención de académicos y políticos profesionales porque es uno de los fenómenos más nuevos dentro de la política y las relaciones internacionales, tiene un valor simbólico idealista en sí mismo (liberal, de unidad latinoamericana, paneuropeísmo), y se la asocia con cierto grado de desarrollo y ventajas económicas y comerciales (Briceño Ruiz 2018, Vossing 2021). Sin embargo, se trata a su vez de uno de los principales problemas de política pública del siglo XXI, estrechamente vinculado con cuestiones que afectan directamente al bienestar cotidiano de los ciudadanos como la economía, el libre comercio, la globalización e inserción internacional, y las migraciones (Bernal Meza 2008), al punto que se habla de ella como un nuevo clivaje o línea de división en el sistema de partidos y la competencia electoral nacional (Vossing 2021). Es por ello que para comprender por qué se avanzan o retroceden como fenómeno de las relaciones internacionales, es necesario observar la dinámica política interna de los países miembro del bloque analizado (Bermudez Torres 2011, Bernal Meza 2008, Briceño Ruiz 2018, Eder 2019, Schmitter 2005).

A partir de la revisión de la literatura acerca del objeto de estudio y las preocupaciones teóricas (y materiales) que rodean esta pro-

ducción, en este trabajo de investigación se pretende poner el foco en las consecuencias del estancamiento o el retroceso de los organismos de integración regional, a partir de la observación de casos sudamericanos. Esta decisión se tomó debido a que existen numerosos trabajos, desde diferentes perspectivas o paradigmas teóricos, que explican las bondades del avance de la integración, pero son pocos aquellos que hacen referencia a las dinámicas que desencadena la desintegración, más aún en nuestra región.

La falta de referencias explícitas obliga a la modestia y la mesura en la definición de las variables a construir para este proyecto. En este sentido, la categorización de los conceptos será lo más cercana a la empiria posible, para evitar inconvenientes metodológicos y del orden de la abstracción, utilizando como base el aporte de autores que han trabajado la integración regional desde factores explicativos domésticos.

De esta manera, se puede entender al estancamiento o el retroceso de los organismos regionales como un período de crisis en el cual se evidencia un incremento de los conflictos bilaterales entre los estados miembro del bloque y se ponen en entredicho cuestiones como el sentido de la integración y la política exterior conjunta, sus actores principales (estados, gobiernos, empresas, ciudadanos), y sus principales instituciones de referencia (Bernal Meza 2008, Malamud 2009, Frenkel y Dasso Martell 2021). Siguiendo este razonamiento, en este estudio se considera que el proceso se encuentra

estancado o en retroceso cuando ocurre alguna de las siguientes cuestiones: se produce la salida o expulsión de un miembro del bloque, se estanca el ingreso de un nuevo miembro por más de cinco años, o se desmantela alguna de las instituciones de la organización regional, ya sea quitándole estructura burocrática, funcionarios representantes y/o facultades de toma de decisiones. En cualquiera de estas situaciones, se puede observar una insatisfacción generalizada con el proceso de integración intergubernamental, tanto en el país que produce la ruptura o el quiebre del status quo, como en el resto que se ven directamente afectados, lo que se evidencia en las declaraciones alusivas de los jefes de estado y de gobierno, ministros y secretarios de Estado (Malamud 2009). Esta es la variable independiente del presente trabajo.

En cuanto a los factores que explican los cambios en esa variable, es decir la variable independiente de la cual depende ese estancamiento o retroceso de la integración regional, aquí se considera que deben buscarse en el ámbito político nacional de los Estados miembro y los aspirantes a ingresar al bloque. Como se dijo anteriormente, existe un amplio conjunto de actores que coinciden en señalar el origen de la desintegración de organismos regionales en las dinámicas políticas internas, ya sea que se trate de variaciones en la opinión pública, de alianzas entre grupos sociales y económicos, o de factores socio político institucionales, como los actores de veto del régimen político, los programas de las principales fuerzas político

partidarias, o la presencia de ciertos actores políticos y sociales en el gobierno de los Estados que forman parte (Bermudez Torres, 2011; Bernal Meza, 2008; Briceño Ruiz, 2018; Eder, 2019; Mansfield, 2008; Schmitter, 2005; Vossing, 2021). Entre todas estas razones que influyen en el fenómeno analizado, se destacan las últimas mencionadas, las cuales ponen el foco en la conformación de los gobiernos nacionales y en la propuestas política de los principales partidos o coaliciones que participan de la competencia electoral (Bermúdez Torres 2011, Bernal Meza 2008, Eder 2019, Vossing 2021). Investigar acerca del impacto de estos dos fenómenos en las dinámicas de desintegración, puede contribuir a conocer más profundamente sus causas y la manera en que se desencadenan.

En cuanto a la inseguridad internacional, como se dijo más arriba, en este trabajo se la entiende no sólo como el resultado de la presencia de hipótesis de conflicto entre unidades soberanas, sino también como producto de la desestabilización regional ocasionada por las crisis domésticas al interior de los Estados, que pueden desencadenar una serie de conflictos transnacionales, como movimiento migratorios masivos y descontrolados, el cierre de fronteras o el establecimiento de sanciones económicas y políticas y la consecuente caída de las relaciones comerciales (Franchi y Jimenez Villarreal, 2021; Dasso Martell y Frenkel, 2021). Esta perspectiva se sustenta en el desarrollo teórico llevado a cabo por Acharya (1995) y los autores de la Escuela de Copenhague res-

pecto a los Complejos de Seguridad Regional (Restrepo 2006). De acuerdo con estos investigadores, el fin de la guerra fría marcó un cambio en las dinámicas internacionales en torno a la seguridad (Acharya, 1995, Restrepo 2006). La inexistencia de una división global en bloques geopolíticos definidos, la proliferación de armas y la inestabilidad generada por las desigualdades estructurales no resueltas hacia el interior del mundo en desarrollo, alientan el surgimiento de conflictos interestatales entre países del sur global que comparten una misma región y compiten por los mismos recursos. Más aún, estos mismos factores inciden en el estallido de crisis socioeconómicas y políticas al interior de los países en desarrollo más vulnerables, entre diferentes facciones o sectores socioeconómicos rivales, cuyo destino final es muchas veces incierto, generando una sensación de crisis permanente, tanto para los observadores internos como externos (Acharya, 1995, Franchi y Jimenez Villarreal 2021, Murillo 2021).

En este nuevo contexto internacional inaugurado en la década de 1990, Acharya (1995) destaca la importancia del rol que cumplen las organizaciones regionales de seguridad, ya que cumplen funciones vitales de control y contención de conflictos, mientras ofrecen la oportunidad de establecer contactos diplomáticos de alto nivel entre los estados miembros por medio de la realización de encuentros, foros, grupos de trabajo, etc. Restrepo (2006) señala la importancia de analizar el subsistema regional de seguridad en relación con lo que sucede a nivel global,

dando cuenta de la influencia que tiene la estructura del sistema internacional, pero identificando a su vez las particularidades propias de la región de que se trate: la distribución geográfica de las unidades y la diferenciación que se establece entre ellas; los patrones de amistad y enemistad históricos; y la distribución de poder entre los actores principales. Este análisis permite conocer mejor las condiciones en las cuales se producen las dinámicas de cambio, shock externo, eventos disruptivos o coyunturas críticas que afectan a la seguridad (Restrepo, 2006). En el ámbito sudamericano, Bermudez Torres (2011) estudió comparativamente la UNASUR y el MERCOSUR reconociendo el impacto de estos organismos regionales en la desactivación de conflictos domésticos e interestatales en sudamérica a comienzos del siglo XXI.

Tal como se ha planteado, en los últimos años sudamérica ha experimentado un fuerte proceso de retroceso y estancamiento de la integración regional, en consonancia con lo que sucede en el resto del mundo, al calor del recrudecimiento de la competencia estratégica entre las grandes potencias (Malacalza y Tokatlian, 2021). Esto tiene su correlato en el complejo regional de seguridad, cuyo máximo exponente en términos organizacionales fue el Consejo de Defensa Sudamericana, actualmente en desuso. Más allá de los factores externos, y las características particulares de esta nueva forma de enfrentamiento entre China y EEUU, algunos autores sudamericanos han logrado distinguir algunos factores de orden doméstico que

han influido en este deterioro precipitado de la integración regional en materia de seguridad: la escasez de cuadros civiles especializados y adecuadamente formados en materia de seguridad y defensa para ocupar los cargos más altos dentro de la jerarquías del Estado, la conservación de poder e influencia de las fuerzas armadas en ciertos sectores del Estado, la sociedad civil y la economía y el solapamiento de las agendas de defensa y seguridad pública ciudadana (Calderon, 2020). En los últimos años particularmente, el deterioro de las instituciones democráticas ante la opinión pública, el incremento de la imagen positiva de los militares, y fundamentalmente, la percepción de los vecinos como potenciales amenazas, en el marco del cierre de las fronteras ante la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia (Franchi y Jimenez Villarreal, 2021).

Teniendo presente la literatura consultada hasta aquí acerca de seguridad internacional y los conceptos de la Escuela de seguridad de Copenhague (Restrepo 2006), en este artículo de investigación se entiende como un deterioro de la seguridad internacional, y por ende, un incremento de la inseguridad, el establecimiento, desde las más altas esferas de los gobiernos nacionales y las instituciones intergubernamentales regionales, de discursos securitizadores que hagan del ser nacional o del estado un objeto de referencia a ser defendido y preservado, utilizando todos los medios a disposición. Estos objetos de referencia se imponen por sobre otros, como el ciudadano, el medioambiente, la economía o la región sudamericana, al

tiempo que se antagoniza con un “otros” amenazante, identificado en los extranjeros, las ideologías, los gobiernos de países limítrofes o vecinos en la región y ciertas minorías (étnicas, en algunos casos, donde la situación es más preocupante porque puede derivar en otro tipo de violencia) o sectores sociales vulnerados relegados. Por el contrario, se considera que los discursos securitizadores propenden a la construcción de seguridad internacional cuando se hace referencia a objetos como la democracia, los derechos humanos y la paz internacional, a la vez que se deja de lado mecanismos que generan antagonismos, privilegiando el diálogo.

Como podemos observar hasta aquí, la literatura académica se ha aproximado en forma segmentada a la cuestión de la desintegración de las organizaciones regionales (y la desintegración de los complejos de seguridad regional) y la creciente sensación de inseguridad internacional, las cuales se desarrollan paralelamente, o tienen causas domésticas o sistémicas similares. Aquí, se propone un puente entre ambas discusiones, cambiando el enfoque de atención, para observar nuevos vínculos entre estos fenómenos.

En el análisis comparado que se presenta a continuación en este artículo, se busca indagar acerca de la relación existente entre estos fenómenos.

3. Diseño empírico

Debido a la ausencia de análisis sistemáticos y trabajos de autores renombrados sobre la temática, el diseño empírico de esta investigación está orientado a facilitar la recolección de información empírica transparente que sea sencillamente interpretada en un sentido u otro para determinar el valor que asumen las variables analizadas.

Desde el punto de vista metodológico, en este sentido, se optará por un diseño cualitativo de análisis e interpretación de diversas fuentes de información y de datos. Lo que se busca es identificar, ante cada evento, las diferentes posiciones, esto es los discursos securitizadores, de distintos actores estatales sudamericanos: Argentina, Chile, Perú y Colombia; y de ciertos organismos regionales: UNASUR, MERCOSUR y CAN. La selección de estos países como muestra obedece a su participación en diversas iniciativas regionales, y sus diferencias políticas, sociales, económicas y culturales, lo que los hace representativos de la región. Las organizaciones intergubernamentales fueron seleccionadas a partir de su retroceso o estancamiento reciente.

En lo que se refiere a la delimitación espacial y temporal del universo de estudio para realizar la investigación: se abordará el período posterior (las semanas siguientes) de reacciones a cada una de las crisis mencionadas en la introducción, a saber, el incidente de Angostura en 2008, y la crisis política de Paraguay en 2012, por un lado; y las crisis desatadas en Venezuela y Bolivia a partir del 2019, por otro.

En cuanto a las fuentes consultadas, las mismas se detallan hacia el final, luego del listado de bibliografía utilizada, pero es pertinente aclarar que en todos los casos se trata de comunicados o documentos oficiales, publicados por los gobiernos de los estados miembros de los organismos en cuestión, y por las propias organizaciones regionales, o recogidos por la prensa y las agencias nacionales e internacionales destacada en la región: , El país (España), El Tiempo (Colombia), El Universo (Ecuador), La Tercera (Chile) y Reuters (EE UU).

Para finalizar este apartado, resta considerar que la pretensión de validez de este análisis está dada por una utilización lo más exhaustiva posible, con los recursos a disposición y dadas las restricciones propias del caso, del método comparativo, reconocido ampliamente al interior de la Ciencia Política como

medio efectivo para lograr producir conocimiento académico de calidad, a través de la confrontación empírica constante de las teorías o hipótesis elaboradas, teniendo en cuenta los condicionamientos históricos estructurales (Perez Liñan, 2010).

4. Análisis de casos comparados

Para comenzar el análisis comparativo que se pretende realizar en este apartado, en la Tabla 1 se resumen los eventos coyunturales críticos a ser estudiados, que ponen en jaque la seguridad internacional en la región, los países involucrados en cada uno de ellos, los organismos internacionales de los cuales forman parte, las consecuencias inmediatas de cada uno de ellos y la resolución de mediano plazo.

Tabla 1. Resumen de los casos abordados

Coyuntura crítica	País(es) involucrado(s)	Organismos internacionales	Consecuencias inmediatas	Resolución de mediano plazo
Crisis de Angostura (2008)	Colombia y Ecuador	CAN	Cese de relaciones diplomáticas entre ambos países, y entre Colombia y Venezuela (por menos de 10 días en este último caso)	Normalización de las relaciones en el 2010
Crisis de Paraguay (2012)	Paraguay	MERCOSUR y UNASUR	Asume el vicepresidente de Paraguay. Se suspende su membresía en los organismos regionales. Llamado a respetar el calendario electoral.	Realización de elecciones 2013 y reincorporación de Paraguay en ambos organismo
Crisis de Bolivia (2019)	Bolivia	CAN, UNASUR y ALBA (su incorporación al MERCOSUR no está completa)	Asume un gobierno provisional en Bolivia. Parte de los gobiernos de la región desconoce el nuevo gobierno. Se demora el llamado a elecciones. Violencia institucional	Se llevan a cabo elecciones en 2020 y asume un nuevo gobierno del MÁS. Se normalizan relaciones diplomáticas con toda la región.
Crisis de Venezuela (2019)	Venezuela	MERCOSUR (como miembro suspendido), UNASUR y ALBA	Establecimiento de un poder ejecutivo bicéfalo. Algunos países de la región reconocen a Maduro y otros a Guaidó. Crisis del 30 de abril.	Profundización de la crisis económica y política de Venezuela.

En lo que sigue, se recuperan las reacciones discursivas ante cada uno de estos eventos de dos tipos de actores diferentes: los Estados de la región, a través de sus gobiernos nacionales, de los cuales fueron seleccionados Chile, Argentina, Perú y Colombia; y los organismos intergubernamentales de los cuales los Estados involucrados en la crisis forman parte, a través de sus diferentes instituciones.

Crisis de Angostura (2008)

La crisis diplomática entre Colombia y Ecuador se inicia a partir del bombardeo de la fuerza aérea Colombiana a un campamento de las FARC ubicado en un sector de la selva amazónica ecuatoriana a 1800 metros de la frontera con Colombia, y la posterior incursión de helicópteros, militares y policías colombianos sobre el mismo territorio, que tenía como objetivo dar con el segundo al mando en el escalafón de la organización guerrillera armada, considerada terrorista por el Estado colombiano, Raul Reyes, quien murió en el terreno como consecuencia del enfrentamiento entre fuerzas colombiana y guerrilleros (Fuente: Rangel en *El Tiempo*, 2008, s/p). Como resultado de la escaramuza, también fallecieron otras personas, entre ellas, un ciudadano ecuatoriano, Franklin Aisalla (Fuente: Redacción en *El Tiempo*, 2008, s/p).

De los cuatro casos considerados para este artículo, el conflicto desatado por la incursión colombiana en la región de Angostura parece, a simple vista, el más complejo a

nivel interestatal. De por sí, es el único que involucra a dos Estados y en donde se infringen claramente normativas de derecho internacional, consagradas en la Carta de Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de Estados Americanos, que protegen la soberanía de Ecuador frente a la incursión de fuerzas armadas de otros Estados sobre su territorio. Sin embargo, como se puede observar en la Tabla 1, las consecuencias inmediatas no involucran grandes sanciones o represalias contra Colombia, por fuera del cese de relaciones con Ecuador por más de dos años, lo cual resulta comprensible dada la magnitud de los hechos.

Si leemos las declaraciones de algunos actores de aquel momento, es posible encontrar algunos discursos que nos permiten comprender el contexto y las reacciones (o la ausencia de reacciones) de los demás Estados de la región. Así, en la Declaración de Lima del 8 de marzo de 2008, el Parlamento Andino, organismo de la CAN, exhorta “a los gobiernos de las Repúblicas de Colombia y Ecuador a que se adopten mecanismos de diálogo a través de los cuales los dos países puedan restablecer sus relaciones diplomáticas de forma inmediata” (Declaración de Lima, 2008, Art. 1), resaltando la centralidad del diálogo para resolver el conflicto diplomático. A su vez, invoca “el respeto a la soberanía e integridad territorial” y condena “enérgicamente los actos de terrorismo de cualquier origen que atenten contra la paz y seguridad de los habitantes de los países miembros de la Comunidad Andina” (Declaración de Lima, 2008, Art. 7), haciendo eje en

la paz y la seguridad de los habitantes de los países miembro. Cabe destacar también, que Venezuela restableció las relaciones diplomáticas con Colombia, luego de la publicación de la Declaración que exhorta “(...) a los gobiernos de terceros países abstenerse de cualquier conducta que ponga en peligro los principios de soberanía e integridad política y territorial” (Declaración de Lima 2008, Art. 2).

De modo similar, las intervenciones de la cancillería argentina ante el Consejo Permanente de la OEA, reunido en sesión extraordinaria para tratar la cuestión resaltan la importancia del diálogo como mecanismo de solución de controversias, y si bien hacen referencia a la integridad territorial y la soberanía de Ecuador, ponen en primer lugar la preservación de la paz y la seguridad en la región. A continuación se reproducen los fragmentos:

“En ese sentido, la inviolabilidad del territorio de los Estados, el respeto a la soberanía y el principio de no-intervención son pilares fundamentales que deben conducir nuestras relaciones recíprocas. El resultado alcanzado pone de manifiesto que el diálogo y el entendimiento son claves para superar todas las diferencias, incluyendo las que originaron esta grave situación”

“(...) nuestra función ha sido la de bajar la tensión. Mi país no cejará en sus esfuerzos por afianzar la paz y la seguridad del continente y manifiesta su plena dispo-

sición a contribuir en todo aquello que fuera necesario para alcanzar dicho propósito en el marco del respeto irrestricto al derecho internacional.” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. República Argentina, Información para la Prensa N° 060/08, 2008, s/p)

Asimismo, en el marco de esa misma sesión del Consejo Permanente de la OEA, la comitiva chilena declaraba a Reuters “Lo que nosotros queremos es apelar a que se baje el tono en esta discusión, a que se concentre todo el esfuerzo en que tenemos que crear un clima que promueva la recuperación de las relaciones entre esos dos países” y proponía juntos con Brasil “(...) que los países de la OEA acuerden una misión de verificación en terreno, una comisión investigadora que vaya a la zona en conflicto y que permita establecer los hechos, porque hoy día hay versiones diferentes” (Fuente: Vargas Mónica en Reuters, 2008, s/p). De este modo propiciaba una actitud conciliatoria entre las posiciones de Ecuador y Colombia y apelaba a la paz.

A eso se podría sumar las declaraciones a la misma agencia del presidente de Perú, Alan García: “Somos un pueblo cercano afectivamente a Ecuador y muy amigo de Colombia y nos duele esta circunstancia. Perú hará todo lo que esté a su alcance y su posibilidad por contribuir a una solución del problema” (Ford y Palomino en Reuters, 2008, s/p)

En todas las intervenciones, se destacan los

métodos pacíficos de solución de controversias y se hacen distintos llamados al diálogo y a la paz, acordados por diferentes actores regionales, que en algún caso implica a los propios actores involucrados, como la Declaración de Lima.

Crisis de Paraguay (2012)

Hacia mediados de junio de 2012, ocurrió un enfrentamiento armado entre campesinos y policías de la localidad de Curuguaty, en Paraguay, a raíz de la ocupación de una finca para reclamar por la escasez de tierras agrícolas cultivables a disposición de los manifestantes en todo el departamento de Canindeyú. Como consecuencia de las muertes ocasionadas entre ambos grupos, cinco días después, el Congreso de Paraguay decidió realizar un proceso de juicio político contra el presidente en funciones en ese momento, Fernando Lugo, de orientación progresista, que finalizó con la destitución de este último. El procesamiento no contó con todas las garantías del debido proceso, sobre todo por la rapidez con que fue llevado adelante (concluyó al cabo de 48 horas) y el poco margen de exposición que se le dió a la defensa del presidente, aproximadamente una hora.

Si bien Paraguay fue suspendido de los organismos regionales de los cuales formaba parte, a partir de las irregularidades mencionadas, es pertinente aclarar que Lugo aceptó la declaración de culpabilidad del Congreso y llamó a sus conciudadanos a mantener la paz (Redacción en *El Universal*, 2012, s/p). Tal como establece la Constitución de Paraguay,

el vicepresidente Franco asumió el poder y posteriormente respetó el llamado a elecciones, según el calendario vigente. En las elecciones, sin denuncias de fraude, triunfó el candidato del tradicional Partido Colorado, y Lugo fue elegido Senador por su departamento. Luego de celebradas las elecciones y respetado el proceso democrático, Paraguay fue invitado a reincorporarse a los organismos regionales de los cuales había sido suspendido.

Al igual que en el caso anterior, los discursos de los diferentes actores de la región tuvieron como objeto referente la paz y la democracia, aunque se tratase de una crisis política interna que podría haber tenido consecuencias violentas y desestabilizadoras para la región, donde otros presidentes del mismo signo político enfrentaban una férrea oposición.

En esta línea, en la declaración de suspensión del Mercosur, Argentina, Brasil y Uruguay sostienen que “La suspensión cesará cuando, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7° del Protocolo de Ushuaia, se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático en la parte afectada. Los Cancilleres mantendrán consultas regulares al respecto.” y a su vez, garantizan “(...) la continuidad de los proyectos relativos a Paraguay en el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR” (FOCEM), dejando en claro los límites de la suspensión, y atendiendo a las necesidades de los habitantes de Paraguay, más allá de su gobierno. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y

Culto. República Argentina, Información para la Prensa N° 000/12, s/p). En los considerandos de dicha declaración se deja esto último aún más en claro, haciendo referencia a “Que tal suspensión no disminuye el compromiso con el bienestar y el desarrollo del Paraguay ni debe producir perjuicio alguno al pueblo paraguayo” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. República Argentina, Información para la Prensa N° 000/12, s/p).

Los gobiernos de Chile y Colombia, en las antípodas políticas de Lugo, se sumaron a los reclamos del debido proceso, y si bien pedían a sus contrapartes aceptar la decisión del Congreso para poner coto a la crisis, se sumaron a la suspensión de Paraguay de la UNASUR, decidida por todos los Jefes de Estado de los países miembro (Redacción en La Tercera, 2012; y Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia, 2012, s/p).

Una vez más, en todas las intervenciones se puede observar una motivación por conservar la paz y la seguridad, como objetos referentes, advirtiendo la posible escalada de violencia. También se observa la securitización de la democracia, poniéndola como condición necesaria para que Paraguay retorne a las organizaciones intergubernamentales. Los discursos securitizadores no contribuyeron, en este sentido, a la profundización de la crisis.

Crisis de Venezuela (2019)

A principios del año 2019, la Asamblea

Nacional de Venezuela, en manos de la oposición al gobierno de Nicolás Maduro, nombró a su máxima autoridad, Juan Guaidó, Presidente Encargado de Venezuela, luego de que Maduro asumiera un tercer mandato presidencial tras elecciones ampliamente calificadas como fraudulentas por la comunidad internacional. Como consecuencia de estos sucesos, se planteó la existencia de un poder ejecutivo bicéfalo, y la existencia de dos administraciones paralelas que no se reconocen entre sí. La situación de tensión llegó a su punto más álgido el día 30 de abril, cuando partidarios de Guaidó, juntos con disidentes de las fuerzas armadas y de seguridad, con el apoyo de la inteligencia del gobierno de los EE UU intentan desplazar a Maduro, mediante un intento de levantamiento. Pasadas las 48 horas, Maduro logró restablecer el orden en su favor y conservar el poder formal con apoyo amplio de las fuerzas armadas. En el transcurso de las jornadas del 30 de abril y el 1 de mayo hubo diferentes manifestaciones y protestas de apoyo y repudio, tanto para Maduro como para Guaidó. La situación se zanjó con represión por parte de las fuerzas leales al Maduro, pero se desconoce lo sucedido en detalle, debido a las restricciones a la libertad de prensa vigentes en Venezuela y la ausencia de organismos internacionales observadores.

En primer lugar, se debe señalar que actualmente, habiendo transcurrido más de tres años, la situación de deterioro institucional sigue exactamente igual. Esto podría constituir una muestra del fracaso de las interven-

ciones de los distintos Estados sudamericanos en esta crisis, ya que las posiciones de los actores domésticos venezolanos involucrados no se han movido en ningún sentido, a pesar de la presión ejercida desde todas las capitales de la región en 2019 para que Maduro se hiciera a un lado, o convocara un nuevo proceso electoral.

En segundo lugar, la ausencia de una organización intergubernamental regional que permita el encuentro entre Maduro y sus pares, o entre los representantes del gobiernos de Venezuela y de sus vecinos, resulta emblemática en este caso, ya que, a diferencia de los eventos anteriores, se imposibilita materialmente el diálogo, debido a que esas instancias realmente no existen. Por esta razón, el rechazo mutuo entre Maduro y la mayoría de sus vecinos puede asumir discursos extremistas sin mayores consecuencias, al menos en lo inmediato. Venezuela fue suspendida del MERCOSUR en 2017, y para el 2019, la UNASUR y el ALBA eran organismos marginales sin participación de la mayoría de los países de la región.

Lo expuesto hasta aquí acerca de la crisis venezolana permite anticipar la violencia en las intervenciones de los diferentes actores, lo que se demuestra a su vez en el desenlace de la crisis del 30 de abril y en la situación actual. En ese sentido, en las diferentes declaraciones conjuntas de Argentina, Chile, Colombia y Perú en el marco del grupo de Lima se acuerda, por ejemplo “En relación con la solicitud presentada por Argentina, Canadá, Colombia, Chile, Paraguay y el Perú a

la Corte Penal Internacional para que se investigue la comisión de posibles crímenes de lesa humanidad en Venezuela, instar a otros países a apoyarla y a la Oficina de la Fiscal de la Corte Penal Internacional a avanzar con celeridad en los procedimientos correspondientes.” (Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. República Argentina, Informe para la prensa 002/19, 2019, s/p). En otro caso los mismos países “(...) condenan los vínculos explícitos del régimen Maduro con grupos armados al margen de la ley y con organizaciones terroristas, y el amparo que otorga a la presencia de miembros del ELN y otros grupos armados ilegales, los cuales han encontrado en el territorio venezolano un santuario para la realización de sus actividades terroristas y criminales, lo que representa una clara amenaza a la paz, la estabilidad y la seguridad de la región”, y a su vez, seguidamente, “(...) repudian las declaraciones de voceros del régimen ilegítimo que hacen apología de la violencia y la incitan en diferentes países de la región. Particularmente, rechazan en los términos más enérgicos las amenazas directas de la dictadura venezolana que han incluido el uso de misiles contra población civil en territorio colombiano.” (Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Perú. Comunicado conjunto 037/19, 2019, s/p). En otro orden, en una reunión bilateral entre los presidentes de Argentina y Brasil, se ha barajado el uso de la fuerza como mecanismo de solución de la crisis. Esto es, la intervención militar directa sobre el territorio venezolano (Centenera y Mendonca en El País, 2019, s/p).

Sin duda, en el caso de la crisis venezolana se puede decir que los riesgos para la seguridad internacional son más palpables, debido a la masiva inmigración que ha provocado hacia los países vecinos de la región, por un lado, y la representación del otro que se ha construido en torno al régimen de Nicolás Maduro, calificándolo de tal manera que el diálogo se hace imposible y las soluciones tienden a ser cada vez más violentas desde lo discursivo.

Crisis de Bolivia (2019)

La crisis boliviana se desató a partir de un proceso electoral en el cual el ahora expresidente Evo Morales se presentó para ser reelecto por tercera vez, en contra del mandato constitucional que lo prohibía. Los resultados provisionales mostraban a un Morales ganador en la primera vuelta, pero no estaba claro si debía realizarse un ballottage o si alcanzaban los votos para una consagración directa por la mayoría calificada necesaria para ello. La tensión de la situación y las diferencias marginales exigían esperar el recuento definitivo de votos, por ello el gobierno encargó la realización de una auditoría de la OEA, con el objetivo de sumar credibilidad y transparencia. En este contexto, aproximadamente quince días después de llevarse a cabo los comicios, la OEA publica un informe preliminar en el cual pone en duda el resultado electoral, enfatizando problemas en el escrutinio provisional. Ese mismo día, oficiales de las fuerzas armadas de Bolivia piden la renuncia del Jefe de Estado, quien decide abandonar el país para

preservar su seguridad. A diferencia de la crisis acontecida en Paraguay en 2012, en este caso, quien asume la presidencia es la segunda vicepresidente del Senado, un cargo que no está contemplado en la línea de sucesión presidencial en la Constitución de Bolivia, ya que los primeros en la línea sucesoria abandonaron sus cargos, en muestra de solidaridad con Evo Morales.

Más allá de esta primera distinción y la presencia inquietante de las fuerzas armadas como actor de poder involucrado, abordada en el marco teórico (ver Calderon, 2020; Frenkel y Dasso Martell, 2021), en contraposición a los dos primeros casos, la crisis en Bolivia tuvo un saldo violento de al menos 37 muertos de acuerdo a un informe del Grupo de Expertos Independientes de la CIDH, a partir de los enfrentamientos que se produjeron entre los ciudadanos partidarios de Morales que se manifestaron en disconformidad con el alejamiento de su líder de la presidencia, y la policía y el ejército que reprimieron esas movilizaciones. (Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, 2019, p. 462)

Por otra parte, el gobierno provisional de Jeanine Añez estableció un nuevo calendario electoral, lo que demoró la celebración de un nuevo escrutinio general. Esto, sumado a la violencia institucional ejercida por las fuerzas armadas y de seguridad, y la intervención del ejército en la renuncia de Morales, precipitaron a varios países de la región a desconocer el gobierno de Añez y exigir el llamado a elecciones limpias y seguras con

todas las opciones políticas disponibles.

En este caso crítico, los discursos en torno a la crisis fueron más escuetos y en algunos casos se prefirió evitar un pronunciamiento, privilegiando la securitización del orden por sobre la democracia, la paz o inclusive los derechos humanos. Por ejemplo, la CAN, organismo que contiene a Bolivia entre sus miembros, no se pronunció al respecto de la situación, omitiendo lo sucedido, desde la renuncia de Morales hasta las violaciones de Derechos Humanos, aceptando el nuevo status quo. La UNASUR de la que también formaba parte Bolivia, ya había sido vaciada, con lo cual no representaba discursivamente a la mayoría de los países de la región

Desde otra perspectiva, los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia y EE UU emitieron un comunicado conjunto en los primeros días de la crisis post electoral, donde destacan el derecho de los bolivianos de “elegir sus líderes en elecciones libres y justas”, pero en ningún momento mencionan a la democracia propiamente dicha, el respeto por los derechos humanos, o la sucesión presidencial constitucional (Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. República Argentina, Información para la Prensa N° 407/19, 2019, s/p). En un sentido similar, los escuetos comunicados de Argentina y Chile ante la sanción de una ley bajo el nuevo gobierno provisional, que establecía un calendario electoral sui generis, sólo destacan su aprobación y la futura realización de elecciones, sin profundizar en el análisis de la situación

o atender otras cuestiones. Más aún en ambos casos es llamativo el silencio respecto a la renuncia de Morales, el proceso de sucesión y establecimientos del gobierno provisional y los casos de violencia institucional recogidos por la prensa nacional e internacional. (Fuentes: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. República Argentina, Información para la Prensa N° 433/19, 2019; Ministerio de Relaciones Exteriores. República de Chile, 2019a, s/p) Asimismo, hay un fuerte apoyo desde estas administraciones al informe de la OEA que precipita el desenlace de la crisis, desde una perspectiva muy limitada, tan solo exigiendo seguir sus recomendaciones, sin hacer referencia a la democracia y las instituciones democráticas, o la intervención de las fuerzas armadas (Ministerio de Relaciones Exteriores. República de Chile, 2019b, s/p).

Finalmente, tomando en consideración las expresiones del gobierno peruano, tampoco se observa el desarrollo de un discurso securitizador en las declaraciones. En una de ellas se hace referencia a la renuncia de Morales y su vicepresidente, García Lineras, sin caracterizar el contexto (Ministerio de Relaciones Exteriores. República de Perú, 2019a, s/p), y por otra parte, se informa del paso del avión oficial mexicano que llevaba a Morales, sin dar detalles y haciendo alusión a una transición pacífica, cuando acababa de renunciar el presidente en una situación sumamente irregular con intervención de las fuerzas armadas (Ministerio de Relaciones Exteriores. República de Perú, 2019b, s/p)

Si bien, se observa cierta coordinación en los comunicados y las declaraciones de los diferentes gobiernos de la región, se destaca la ausencia de una respuesta regional, elaborada desde un organismo en conjunto, y se advierte una desatención a ciertos objetos referentes protegidos desde lo discursivo en otras oportunidades, como la paz, la democracia, y el bienestar y seguridad de los ciudadanos. Los silencios deliberados y la escasa atención a los hechos de gravedad institucional ocurridos no contribuyen a la seguridad regional.

Similitudes y diferencias entre los casos seleccionados

En primer lugar, es pertinente señalar la diferencia que existe entre la crisis de angostura del 2008 y el resto de los casos abordados, ya que se trata de un conflicto interestatal, frente a tres crisis políticas internas con consecuencias regionales transnacionales.

Por otra parte, en segundo lugar, a diferencia de las coyunturas críticas anteriores, la crisis ocasionada por la asunción de Guaidó como presidente encargado de Venezuela en 2019 aún no se ha resuelto. Por el contrario, la situación política de Venezuela se ha deteriorado y prueba de ello es la ausencia de diálogo público entre las facciones partidarias que representan ambos dirigentes.

En tercer lugar, en línea con el argumento del presente artículo, se destaca la fuerte intervención de organismos intergubernamentales regionales de sudamérica en los

primeros casos y su silencio frente a las crisis desatadas en 2019 en Venezuela y Bolivia.

En cuarto lugar, se observa una similitud apreciable entre las consecuencias inmediatas de las crisis de Paraguay en 2012 y Bolivia en 2019, a pesar de las diferencias señaladas en el contexto regional. En ambos casos, los presidentes que estaban en el poder al momento de desencadenarse la crisis fueron removidos, aunque por diferentes mecanismos. Allí se detienen las semejanzas, ya que el desenlace en Paraguay fue pacífico, y condujo al gobierno a una fuerza opositora en los tiempos electorales establecidos. Mientras que en el caso de Bolivia, hubo manifestaciones y represiones violentas, que produjeron 37 muertos, se retrasó el llamado a elecciones, y en el mediano plazo, el MAS de Evo Morales regresó al palacio presidencial.

Finalmente, a pesar de los contextos regionales diferentes, en todos los casos se pueden encontrar ciertos acuerdos entre gobiernos de la región ante las diferentes coyunturas críticas. La diferencia radica en los discursos que emanan de cada uno de ellos, y las consecuencias de los mismos sobre el complejo de seguridad regional.

5. Conclusiones

A lo largo del análisis comparativo realizado se buscó mostrar el vínculo existente entre los hechos acontecidos, el contexto internacional del complejo de seguridad regional existente, y la situación de seguridad o inse-

guridad generada por los actores regionales intervinientes.

En términos generales, se ha podido observar que la presencia de mecanismo de diálogo y construcción de consenso a nivel regional, en el marco de organismos intergubernamentales, resulta crucial para generar espacios de solución pacífica de controversias. Por el contrario, la ausencia de tales instancias regionales, dificulta severamente esos procesos. Esto se evidencia claramente en todos los casos abordados, ya que los Estados buscan consensuar sus respuestas, aunque sea de forma mínima, con otros actores regionales. Cuanto más amplios son los procesos de integración, más amplios resultan los consensos entre Estados, mientras que ante un aumento de la fragmentación regional, se producen reacciones disímiles ante coyunturas críticas. Si bien los organismos regionales no son una garantía seguridad o ausencia de conflicto, atenúan el tenor de los conflictos interestatales, y permiten abordar las crisis domésticas desde otro lugar: de forma consensuada por parte de los actores estatales e intergubernamentales de la región; mientras que los actores locales pueden encontrar allí otros mecanismos de contención o respaldo diplomático, y de diálogo con otros actores locales para la solución de conflictos.

En cuanto a la inseguridad internacional regional, queda de manifiesto, al menos a partir de este relevamiento, que los conflictos y crisis que afectan la seguridad de la región en este siglo tienen su origen, en su

mayor parte, en los problemas internos. De hecho, la agresión de Colombia sobre el campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, también tiene una motivación puramente local y se explica por el enfrentamiento entre el Estado colombiano y las organizaciones armadas originadas en su propio territorio.

Además, como conclusión, se podría decir que la seguridad o inseguridad generada a partir de las intervenciones de los discursos securitizadores sobre diferentes objetos referentes tiene sus consecuencias sobre el desenvolvimiento de la situación crítica y los resultados a mediano plazo. Los discursos violentos, concentrados en el Estado y el mantenimiento del status quo securitizado conducen, generalmente, a resultados opuestos a los que conducen la implementación de un discurso securitizador centrado en el orden democrático, la paz y la protección de los derechos humanos.

Esta investigación pretende ser tan solo un aporte. Se requiere más investigaciones que relacionen las prácticas y los discursos securitizadores vigentes en una comunidad internacional regional, con la resolución de coyunturas críticas concretas, en función de la existencia o no de un marco de integración regional.



Lucas Gaston Lazamares

Licenciado y Profesor en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires
Actualmente maestrando en estudios internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella

Correo electrónico: *lucaslazamares@gmail.com*

Bibliografía

- Acharya, Amitav. (1995) "The periphery as the core: The Third World and security studies". Occasional Paper 28, marzo. Toronto: Centre for International and Strategic Studies, York University.
- Bermúdez Torres, C. A. (2011). MERCOSUR Y UNASUR: Una mirada a la integración regional a comienzos del siglo XXI. *Análisis político* (Bogotá, Colombia), 24(72), 115–131.
- Bernal-Meza, R. (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista brasileira de política internacional*, 51(2), 154–178. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200010>
- Briceño Ruiz, J. (2018) "El estudio de la integración regional y del regionalismo en América Latina: entre la influencia europea y el pensamiento propio." *Análisis político* (Bogotá, Colombia) 31.94 (2018): 49–74.
- Calderón, Emilse Eliana. 2020. "Ocaso del regionalismo posneoliberal en Sudamérica: las deudas de la marea rosa en la conducción política de la Defensa". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 68: 19-37.
- Declaración de Lima, 2008, Parlamento Andino, CAN
- Eder, Julia. (2019) "Integración regional y políticas de industrialización en América Latina: la historia de un amor conflictivo." *Revista de estudios sociales* (Bogotá, Colombia) 68 (2019): 38–50. Web.
- Eilstrup-Sangiovanni (2018) "Death of international organizations. The organizational ecology of intergovernmental organizations, 1815–2015" *The Review of International Organizations* (2020) 15: 339-370
- Franchi T. y Jiménez Villarreal R. X. (2021) "Guerra interestatal en las fronteras sudamericanas: Una sombra permanente" *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*. Vol. VI, No.3, 2021 pp. 11-24
- Frenkel, A., & Dasso Martorell, A. (2021). Pandemia y desintegración regional: la COVID-19 y el retroceso de la comunidad de seguridad sudamericana. URVIO. *Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, (31), 25-42. <https://doi.org/10.17141/urvio.31.2021.4987>
- Grosse, T. G. (2017). Assumptions of the theory of regional disintegration: suggestions for further research. *Przegląd Europejski*, (4-2016), 10–22. <https://doi.org/10.31338/1641-2478PE.4.16.1>
- Limao, N. (2007) Are preferential trade agreements with non-trade objectives a stumbling block for multilateral liberalization? *Review of Economic Studies* 74 (3),

821-855.

Malacalza B. y J. G. Tokatlian (2021) "Puede desintegrarse el MERCOSUR" *Política Exterior* Vol. 35, N° 203, págs. 60-71

Malamud C. (2009), *La crisis de la integración se juega en casa*, en *Nueva Sociedad*, No. 219, Caracas, pp. 97-112

Mansfield, E. D., Milner, H. V., & Pevehouse, J. C. (2008). *Democracy, Veto Players and the Depth of Regional Integration*. *World Economy*, 31(1), 67-96.

Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press, Ithaca.

Murillo, María Victoria (2021) "Protestas, descontento y democracia en América Latina". *Nueva Sociedad*, N° 294, julio-agosto, págs 4-13. Disponible en: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/COY_Murillo_294.pdf.

Pérez-Liñán, Aníbal. 2010. "El método comparativo y el análisis de configuraciones causales." *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 3:125-148.

Restrepo Orozco G. (2006), "El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* año 20, n° 1. p. 141-162

Schmitter, P. C. (2005). Ernst B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism. *Journal of European Public*, 12(2), 255-272.

Vicard, V. (2012). Trade, conflict, and political integration: Explaining the heterogeneity of regional trade agreements. *European Economic Review*, 56(1), 54-71. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2011.06.003>

Webber D. (2014) How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives. *European Journal of International Relations*. 2014;20(2):341-365. doi:10.1177/1354066112461286

Fuentes periodísticas y oficiales:

Crisis de Angostura (2008)

Rangel Alfredo, 02 de marzo de 2008, El comienzo del fin de las FARC. *El Tiempo*, Colombia. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2847591>

Redacción *el Tiempo*, 07 de mayo de 2008, Explosión mató a ecuatoriano en bombardeo a campamento de 'Raúl Reyes', afirmó Gobierno colombiano. *El Tiempo*, Colombia. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4150560>

Parlamento Andino, CAN. 03 de junio de 2008. Declaración de Lima
<http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/parlandino6-3-08.htm>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. República Argentina, 05 de marzo de 2008. Información para la prensa N° 060-08
<https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/intervencion-del-representante-a-argentino-ante-la-oea-rodolfo-hugo-gil-en-el>

Vargas Monica, 04 de marzo de 2008. Chile apoya a Brasil y plantea misión Colombia-Ecuador. Reuters, América Latina.
<https://www.reuters.com/article/latinoamerica-colombia-ecuador-chile-sol-idLTAN0447915820080304>

Ford Dana y Palomino María Luisa. 04 de marzo de 2008. Ecuador ve difícil diálogo con Colombia en Conflicto. Reuters, América Latina.
<https://www.reuters.com/article/latinoamerica-colombia-ecuador-correa-so-idLTAN0447487020080304>

Crisis de Paraguay (2012)

Redacción. 22 de junio de 2012. Fernando Lugo acepta destitución y deja la presidencia de Paraguay. El Universo, Ecuador.
<https://www.eluniverso.com/2012/06/22/1/1361/inicia-sesion-juicio-politico-presidente-paraguayo.html>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. República Argentina. 03 de julio de 2012 Cumbre del MERCOSUR Mendoza 2012: decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático. Informe para la prensa: 000/12

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/cumbre-del-mercosur-mendoza-2012-decision-sobre-la-suspension-del-paraguay-en>

Redacción. 30 de junio de 2012 ¿Cómo navegó Chile en la crisis de Asunción?. La Tercera, Chile.
<https://www.latercera.com/diario-impreso/como-navego-chile-en-la-crisis-de-asuncion/>

Ministerio de Relaciones Exteriores. República de Colombia. 29 de junio de 2012. Prensa. Canciller de Colombia participó en reunión de Unasur, en la que se analizó la situación de Paraguay.
<https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/canciller-colombia-participo-reunion-unasur-analizo-situacion-paraguay>

Crisis de Venezuela (2019)

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. República Argentina.

04 de enero de 2019. Informe para la prensa 002/19 Declaración del Grupo de Lima.

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-del-grupo-de-lima>

Ministerio de Relaciones Exteriores. República de Perú. 08 de noviembre de 2019. Declaración del Grupo de Lima. Comunicado Conjunto 037 -19.

<https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/68421-declaracion-del-grupo-de-lima>

Centenera y Mendonca. 16 de enero de 2019. Mercosur y Venezuela, en la agenda del encuentro entre Macri y Bolsonaro. El País, España

https://elpais.com/internacional/2019/01/15/argentina/1547569631_346115.html

Crisis de Bolivia (2019)

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. 23 de julio de 2021. Informe sobre los hechos de violencia y vulneración de Derechos Humanos ocurridos entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019.

https://gieibolivia.org/wp-content/uploads/2021/08/informe_GIEI_BOLIVIA_final.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. República Argentina. 24 de octubre de 2019. Reacción de Argentina, Brasil, Colombia y Estados Unidos a las anomalías en las elecciones presidenciales en Bolivia. Informe para la prensa 407/19.

<https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/reaccion-de-argentina-brasil-colombia-y-estados-unidos-las-anomalias-en-las>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. República Argentina. 24 de noviembre de 2019. El Gobierno argentino destaca la aprobación de la Ley para convocar Elecciones Generales en Bolivia. Informe para la prensa 433/19

<https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-gobierno-argentino-destaca-la-aprobacion-de-la-ley-para-convocar-elecciones>

Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Chile. 25 de noviembre de 2019 (a). Comunicado sobre proceso electoral de Bolivia

<https://www.minrel.gob.cl/minrel/noticias/comunicado-sobre-proceso-electoral-de-bolivia>

Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Chile. 10 de noviembre de 2019 (b). Comunicado. [minrel.gob.cl/minrel/noticias/comunicado-de-prensa-4](https://www.minrel.gob.cl/minrel/noticias/comunicado-de-prensa-4)

Ministerio de Relaciones Exteriores. República de Perú. 10 de noviembre de 2019 (a). Comunicado sobre la Situación en Bolivia.

<https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/68494-comunicado-sobre-la-situacion-en-bolivia>

Ministerio de Relaciones Exteriores. República de Perú. 11 de noviembre de 2019 (b).

Comunicado.

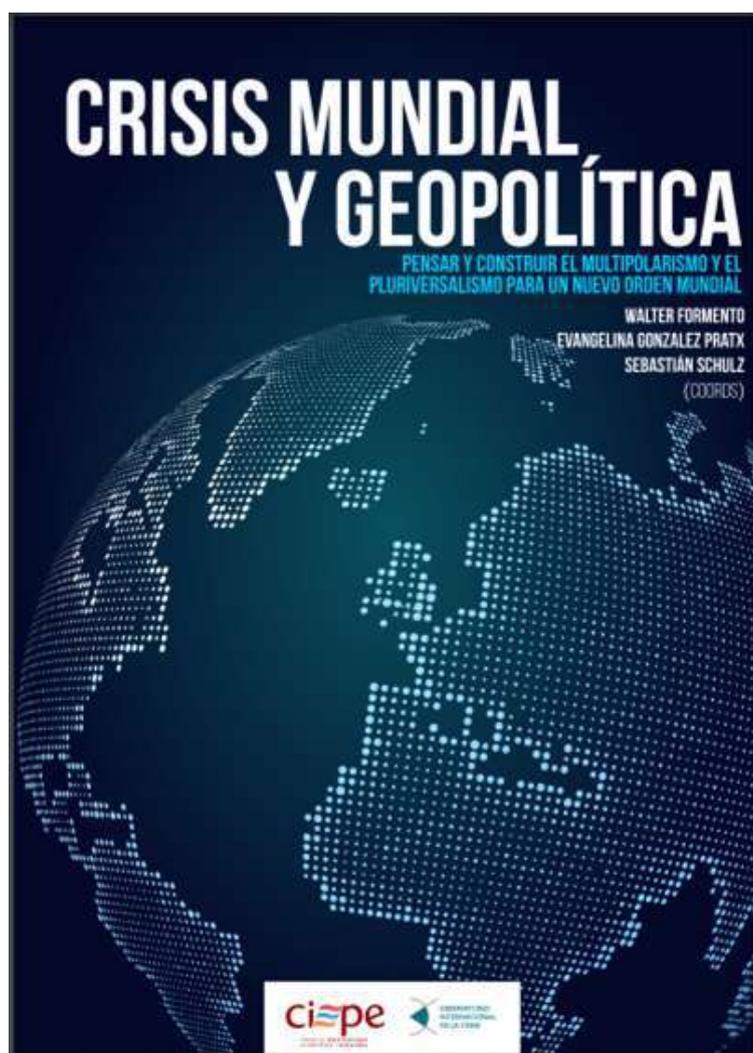
<https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/68539-comunicado-de-prensa>

Reseñas



FORMENTO, W., GONZÁLEZ PRATX, E. Y SCHULZ, S. (COORDS.) (2022). CRISIS MUNDIAL Y GEOPOLÍTICA. PENSAR Y CONSTRUIR EL MULTIPOLARISMO Y EL PLURIVERSALISMO PARA UN NUEVO ORDEN MUNDIAL. CENTRO DE INVESTIGACIONES EN POLÍTICA Y ECONOMÍA, BUENOS AIRES, ARGENTINA¹

por Agustina Hartwig



¹ La obra está disponible en forma gratuita y en formato digital en la página web del Centro de Investigaciones en Política y Economía: <https://ciepe.com.ar/wp-content/uploads/2022/07/Libro-Crisis-Mundial-y-geopolitica.pdf>.

El título del libro sintetiza las categorías principales que forman parte de una mirada particular para interpretar, comprender e, incluso, explicar la crisis mundial actual desde una perspectiva geopolítica. Hay una afirmación contundente en torno a que el mundo atraviesa una crisis global, sistémica y civilizatoria que se vio catalizada y profundizada con el Covid-19 en el 2020 y la guerra en territorio ucraniano en el 2022. Como afirma Sebastián Schulz en la presentación, “si la pandemia de Covid-19 expuso la crisis de legitimidad de las instituciones internacionales de gobernanza global, la guerra de Ucrania permite visualizar claramente la disputa que atraviesa hoy la humanidad” (pág. 12). Ahora bien, sabemos que estas disputas sólo se vuelven inteligibles a partir de una forma particular de ver el proceso de transformación global. Este libro brinda una propuesta que nos permite hacer conexiones entre ciertas disputas que se dan en diferentes puntos del mundo como parte, y expresión, de una crisis global más amplia.

Esta publicación se destaca por ser una obra colectiva que surge del 1º Congreso Latinoamericano “Crisis mundial y geopolítica” co-organizado por el Centro de Investigaciones en Política y Economía (CIEPE) y el Observatorio Internacional de la Crisis (OIC). Dicho Congreso, realizado entre noviembre y diciembre de 2020 en formato virtual, se compuso de once ejes temáticos con más de cien ponentes y mil asistentes que participaron de los debates. Por lo tanto, este libro es producto de un trabajo colectivo desarrollado en un contexto de pandemia y ASPO (Ais-

lamiento Social, Preventivo y Obligatorio). La función que cumple esta compilación es la de materializar los debates y reflexiones que se llevaron adelante en ese contexto, recuperando y complejizando las discusiones que allí tuvieron lugar. Este libro es el producto del análisis crítico de más de sesenta investigadores/as de la región que asumieron el desafío de pensar colectivamente la geopolítica latinoamericana desde múltiples dimensiones.

El libro compila prácticamente todos los temas de la geopolítica actual. La publicación presenta en cada tema trabajado un abordaje territorializado, por un lado, pero también contempla otras dimensiones que van más allá de lo territorial en su sentido estrictamente físico, propio de la geografía y la geopolítica clásica. A su vez, se ofrecen análisis sobre las principales disputas geopolíticas en los distintos planos.

Es una compilación extensa, pero no por ello se vuelve redundante en los temas y problemáticas que se trabajan. Por el contrario, encuentro que los temas de los artículos son interesantes por su actualidad, pero también por su singularidad. Esto queda representado en el contexto de ser un libro con una cantidad importante de capítulos sin perder, por ello, originalidad en los temas que abordan o en cómo recortan el problema y/o el hecho. A su vez, es un libro que cuenta con una gran variedad de capítulos pero que se encuentra muy articulado en sus postulados. Los temas planteados en los capítulos dialogan entre sí y se puede ver la relación que hay entre ellos.

A pesar de abordar fenómenos diferentes presentan una mirada particular que los termina por ubicar en un mismo escenario global, en un mismo entramado de disputa entre proyectos estratégicos que los interrelaciona.

Otra cuestión para subrayar es que en el transcurso de la lectura es posible establecer un diálogo entre los capítulos. Esta asociación sólo es posible de realizar si cada capítulo forma parte de una clara estructura que instaure un orden y un horizonte. En el contexto de este libro cada trabajo cobra una relevancia y una particularidad que los vuelve únicos en su análisis, a la vez que se desenvuelve en un lenguaje común y en un marco teórico-conceptual compartido. Esto es importante a la hora de darle sentido a la obra en su conjunto. La presente compilación termina por generar un microclima que da cuenta de que cada uno de los escritos están orientados hacia un horizonte común desde una perspectiva geopolítica en particular.

La obra se divide en tres grandes secciones donde se distribuyen cincuenta capítulos especialmente seleccionados de las ponencias presentadas en el Congreso. La primera sección, titulada “Crisis mundial e impactos sistémicos”, compila dieciocho artículos de veinticuatro investigadores/as que escriben sobre la crisis actual y sus impactos sistémicos en el ordenamiento mundial. Son análisis sobre el declive de los Estados Unidos como hegemón global, las disputas estratégicas en Europa y el ascenso del gigante

asiático (la República Popular China), en particular, y del Sur global, en general.

La segunda sección, “Nuevas formas de hegemonía”, contiene trece trabajos de diecisiete investigadores/as. Los/as mismos/as reponen las discusiones sobre el rol de las tecnologías de la información y la comunicación en las disputas geopolíticas, los diferentes actores que están detrás de lo que se suele denominar como “revolución tecnológica” o “revolución 4.0” (entre otros conceptos), la disputa entre proyectos estratégicos antagónicos por la construcción de subjetividades, debates sobre el trabajo, los derechos humanos, las nuevas identidades políticas, nuevas formas de participación, y otros.

Finalmente, la tercera sección titulada “Alternativas y resistencias en el sur global” reúne aquellos artículos que reflexionan sobre los márgenes de acción del Sur global frente a la crisis sistémica y civilizatoria del orden mundial. Esta tercera sección no sólo hace un abordaje sobre el estado de situación de la coyuntura actual, sino que se propone hacer un llamado a la acción. Incluye diecinueve trabajos de veintiséis autores/as donde se pone de manifiesto el rol de los/as intelectuales/as en este contexto. Esta sección representa el apartado más propositivo del libro con planteos que refieren a la importancia de la investigación científica para una lectura de la realidad acorde a las características que asume el capitalismo financiero global.

En el prólogo encontramos de forma explícita la tesis de los compiladores sobre la transición del centro dinámico del mundo desde Occidente, la vieja Europa como centro, hacia Oriente, con los países del Asia Pacífico con centro en China. También se da esta transición desde el “norte desarrollado” hacia el “sur emergente”.

Formento y Dierckxsens sostienen en dicho prólogo que a partir del conflicto global en Ucrania ven surgir “a la Gran Comunidad del Sur Global” representando el 90% de la población mundial, apostando por otra civilización. Es su tesis que “la lucha por un mundo multipolar con China, Rusia e India como las grandes locomotoras, constituye el camino más probable para poder realizar la transición hacia una nueva civilización que logre orientarse por el Bien Común Mundial, sin excluir a nadie, incluso a los Estados Unidos de Norteamérica” (pág. 20). A mediados de los '70 Estados Unidos se configuró como el estado-nación hegemón a nivel mundial por excelencia, esto coincide con una forma de ordenamiento global unipolar/universal según esta lectura. Hoy en día estamos presenciando el declive, no sólo de Estados Unidos como país, sino de una forma de ordenamiento y distribución del poder en el globo. En definitiva, sostienen que los cambios del orden mundial tienen que ver con esta transformación del centro de gravedad del poder mundial hacia múltiples polos de poder, en lugar de configurarse en un único polo.

En conclusión, los compiladores afirman

que estamos atravesando un proceso de transición hacia un sistema mundial multipolar, en el cual ya no están dadas las condiciones para que exista un hegemón que digite e imponga las directrices para el resto del mundo. Los autores son contundentes a la hora de afirmar el ascenso del Sur Multipolar y la caída del Globalismo Unipolar como un proceso sistémico inevitable al que se dirige el capitalismo financiero global. Es por esta razón que consideran que ya no se puede abordar la crisis política estructural que transita el mundo a partir de los análisis clásicos de potencias en conflicto donde el centro de la interpretación son los Estados-nación como expresión de un proyecto estratégico que disputa el ordenamiento mundial. El concepto de Estado-nación, como eje nodal de los análisis de las disputas globales, entró en crisis desde la perspectiva geopolítica crítica que pone en tela de juicio su rol como umbral de poder por excelencia. En lugar de eso, sostienen que debe ser estudiada a partir de una disputa universal/global de proyectos estratégicos en pugna.

En este sentido, el propósito que atraviesa esta obra es la de realizar una lectura de la crisis mundial desde una perspectiva geopolítica crítica, decolonial y emancipatoria. Desde este marco, la idea es dar cuenta de la disputa por la reconfiguración del orden mundial y social, y los actores que protagonizan la misma. El libro se constituye como una producción académica colectiva sobre la actualidad geopolítica mundial y de nuestra región. Nos vamos a encontrar con distintos esfuerzos intelectuales por analizar y

reflexionar sobre temas/problemas que afectan a los pueblos del mundo y de América Latina.

Este libro es muy completo en este aspecto, no sólo está pensado desde una perspectiva latinoamericanista, sino que supo reunir autores de distintos países de la región, tales como Argentina, Brasil, México, Colombia, Chile, Perú, Cuba, Venezuela, Costa Rica, entre otros. Los trabajos publicados presentan un abordaje desde una perspectiva latinoamericana de la crisis mundial realizados en medio de la profundización de la crisis por la pandemia global.

El aporte de este libro tiene que ver con proporcionar una actualización de las categorías y marcos conceptuales para el análisis del mundo actual. Esto quiere decir que la construcción y definición de los conceptos propuestos se constituyeron en función de las transformaciones del capitalismo financiero global contemporáneo y su crisis. El acento de este libro está en la crisis sistémica del orden mundial y en las posibilidades de su superación. La publicación cumple con el objetivo de promover la reflexión, el estudio y el debate sobre las nuevas formas e instrumentos de construcción y disputa de hegemonía en el capitalismo financiero global contemporáneo.

En perspectiva, este libro contribuye a la construcción de una mirada para comprender estos procesos en su totalidad. Los trabajos compilados son escritos sobre hechos/temas de actualidad que se incrustan en este

proceso más amplio de crisis civilizatoria. Los artículos que lo integran buscan ensayar argumentos para su interpretación a la vez que brindan explicaciones posibles sobre cómo es su relación e, incluso, hay esfuerzos invertidos en realizar prospectivas sobre el rumbo que puede adoptar el nuevo ordenamiento mundial.

El objetivo es comprender, interpretar e incluso, a veces, explicar estos fenómenos. El riesgo que implica realizar análisis y afirmaciones contundentes “sobre la marcha”, es decir, sobre procesos que todavía no han terminado, es el desafío que asumen los escritores/as en cada artículo. Esta publicación es un ejemplo de otros tantos espacios colectivos de debate, reflexión e intercambio intelectual que tanta falta hacen a la hora de comprender y ensayar explicaciones sobre procesos sumamente complejos que se encuentran en constante cambio.



Agustina Hartwig

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional de La Plata.

Investigadora del Centro de Investigaciones en Política y Economía (CIEPE).

Adscripta de la materia “Hegemonía, comunicación y geopolítica. Una mirada desde la sociología de la dominación” de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP.

Correo electrónico: *hartwigagustina@gmail.com*

Investigaciones internas



FAKE NEWS EN EL CONFLICTO DE RUSIA Y UCRANIA*

Eduardo Alejandro Muñoz Francisco

Abstract

The advance of digitization and cyberspace configures a new scenario marked by the increase in interaction between international actors (States, private and multinational companies, transnational actors, individuals). Communication, politics, the economy, and even war, have mutated from interactions through traditional media with digital media, creating different hybrid models that generate new risks for the international community. The main objective of this work is to understand the implications of fake news in the conflict between Russia and Ukraine from February 2022 until today. The analysis is organized through the communication of three issuers: by the States, the private media and the social networks. Both the role played by each of these three media and the relationship between them will be analyzed. Finally, conclusions will be presented regarding how poor regulation and implementation of information by different actors generates situations of conflict and destabilization.

Keywords: post-truth, cyberspace, disinformation, bulletin filters.

Resumo

O avanço da digitalização e do ciberespaço configura um novo cenário marcado pelo aumento da interação entre os atores internacionais (Estados, empresas privadas e multinacionais, atores transnacionais, indivíduos). A comunicação, a política, a economia e até a guerra sofreram mutações a partir das interações das mídias tradicionais com as mídias digitais, criando diferentes modelos híbridos que geram novos riscos para a comunidade internacional. O objetivo principal deste trabalho é compreender as implicações das fake news no conflito entre Rússia e Ucrânia desde fevereiro de 2022 até hoje. A análise é organizada por meio da comunicação de três emissores: pelos Estados, pela mídia privada e pelas redes sociais. Serão analisados tanto o papel desempenhado por cada uma dessas três mídias quanto a relação entre elas. Por fim, serão apresentadas conclusões sobre como a má regulação e implementação da informação por diferentes atores gera situações de conflito e desestabilização.

Palavras-chave: pós-verdade, ciberespaço, desinformação, filtros de bolhas.

* Artículo de investigación realizado en el marco del Grupo de Investigación sobre Ciberespacio del Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales.

FAKE NEWS EN EL CONFLICTO DE RUSIA Y UCRANIA

Resumen

El avance de la digitalización y el ciberespacio configuran un nuevo escenario marcado por el aumento de la interacción entre los actores internacionales (Estados, empresas privadas y multinacionales, actores transnacionales, individuos). La comunicación, la política, la economía, e incluso la guerra, han mutado a partir de las interacciones por medios tradicionales con los medios digitales, creando distintos modelos híbridos que generan nuevos riesgos para la comunidad internacional. El presente trabajo tiene como objetivo principal comprender las implicancias de las fake news en el conflicto entre Rusia y Ucrania desde febrero de 2022 hasta la actualidad. El análisis se organiza a través de la comunicación de tres emisores: los Estados, los medios privados de comunicación y las redes sociales. Se analizará tanto el papel que desempeña cada uno de estos tres medios, como la relación que existe entre ellos. Finalmente, se presentarán conclusiones referidas a como la deficiente regulación e implementación de la información por parte de distintos actores genera situaciones de conflicto y desestabilización.

Palabras clave: fake news, posverdad, ciberespacio, desinformación, filtros burbuja.

1. Introducción

Los procesos de comunicación tecnológica cambian constantemente, afectando los canales de comunicación tradicionales en la gestión política, por ejemplo a través del uso de nuevas herramientas como las redes sociales (Facebook, Twitter, Instagram, etc.). En las últimas décadas, las formas de la comunicación y las preferencias de consumo de la información han cambiado en el contexto de digitalización donde el ciberespacio e internet son los medios principales de información que se consume a diario.

El resultado de la expansión del uso de internet y el ciberespacio aumenta la rapidez con la que se expanden las noticias como forma inmediata de comunicación lo cual significa una gran ventaja en comparación a otros medios de comunicación tradicionales. Sin embargo, este beneficio trae consigo riesgos que traspasan cualquier frontera física y, en muchos casos, exceden al control del Estado. Es el caso de las fake news definidas como “información falsa, a menudo sensacionalista, difundida bajo la apariencia de reportaje periodístico” (Collins-Dictionary, 2017). Las fake news se asocian usualmente con la dimensión política, sin embargo, debido a la gran velocidad con la que se propagan se

convierten en un riesgo que afecta a todo el sistema y traen consecuencias que se manifiestan dentro y fuera del ciberespacio.

Actualmente, las fake news son fuente de información recurrente a la acceden las personas que deciden navegar en internet llegando al punto en que puede llegar a ser dificultoso discernir entre lo falso y lo verdadero. “La gente ya no sabe lo que es real y lo que es falso, muchos han dejado de creer en todo. Y eso es incluso más peligroso” (Olga Yurkova, 2018). En consecuencia, llegamos a un escenario donde prima la post verdad, entendida como “una situación (...) en la que las personas están menos influenciadas por la información fáctica que por sus emociones o por las creencias que ya tienen” (Collins-Dictionary, 2019). Es decir, que a pesar de que sea falsa la información que se muestra, esta se sigue creyendo y se actúa conforme a esa mentira como si fuera una verdad. Esta se ha vuelto la situación en que se desarrolla la comunicación en la sociedad actual y el marco de comunicación en el que se llevan a cabo conflictos internacionales como el conflicto entre Ucrania y Rusia 2022.

Debido a internet, la forma en que se desarrolla la guerra ha cambiado llevando este conflicto a nuevos escenarios como lo es el ciberespacio donde se realizan ciberataques. Llegando incluso a afectar a la esfera pública mediante la desinformación propagada por las fake news, en donde se crean o refuerzan antagonismos.

En el presente artículo se intentará respon-

der a los siguientes interrogantes: ¿las fake news y la desinformación son tan peligrosas como para contribuir a la escalada del conflicto entre Rusia y Ucrania? ¿Qué papel juegan los medios de comunicación al tratar de llevar la realidad del conflicto al resto del mundo? ¿Los Estados están haciendo lo posible por tratar de controlar y desmentir las fake news? ¿Es posible que se use la censura como herramienta estratégica bajo el pretexto de “sancionar todo lo que sea considerado como fake news”? A continuación, se presenta un análisis en distintas esferas, desde los medios de comunicación privados y su papel como distribuidores de información y desde el Estado y las acciones que toma ante la desinformación.

Se adopta como metodología de estudio la consulta de fuentes secundarias. Se indagó especialmente sobre los trabajos de Fernández Nuria (2017), Piella (2019), Pariser (2017) y Greifeneder, Jaffe, Newman y Schwarz (2022) para construir puentes argumentativos entre las ideas de estos autores y notas, reportes y sucesos que acontecen en el conflicto entre Rusia y Ucrania, para de esta manera generar un análisis completo de un triple abordaje (los Estados, los medios de comunicación privados o no oficiales y los usuarios particulares de redes sociales) que lleve a la visión completa del panorama y sus implicaciones.

2. Revisión de literatura y marco teórico

Para el presente análisis se consideran las

ideas de Rainer Greifeneder, Mariela E. Jaffé, Eryn J. Newman y Norbert Schwarz (2020) que propician definiciones conceptuales sobre las fake news y aclaran el término de la post verdad. Estas ideas serán complementadas por las de Benjamin, Lyons, Vittorio Merola y Jason Reifler (2020) en las que se habla sobre la gravedad de este problema, además de las percepciones públicas de estas fake news. Este conjunto de supuestos serán la base para el desarrollo del impacto de la desinformación en el aspecto periodístico y social.

Por otro lado, el postulado de la desinformación como una oportunidad para la alfabetización mediática por Fernández Nuria (2017) constituye el peldaño para el análisis de cómo los medios de información clásicos han pasado al medio digital y cómo éste se ha vuelto el medio predominante en la actualidad y a su vez el papel del periodismo en la (des)información. Por su parte la aportación de Guillem Piella (2019) sobre la anatomía de la desinformación rusa en la cual se combinan desinformación, propaganda, manipulación y falsificación, y los postulados de Eli Pariser (2017) sobre el filtro burbuja y como la red manipula la información que consumimos serán esenciales para comenzar con el análisis de cómo el Estado desempeña su deber de proteger ante amenazas como lo es la desinformación y cómo el papel de las redes sociales implican una mayor importancia en el desarrollo de esta problemática.

La génesis de este trabajo se realiza bajo la

teoría de la securitización de la escuela de Copenhague, basándose en su principal característica de que los temas que se establecen como objetos de seguridad y reciben la condición de amenaza en un contexto social particular se construyen a partir de un discurso social en la que se interpreta el fenómeno y se definen las medidas que se utilizarán para hacer frente a la amenaza. Esta visión permite el desarrollo del trabajo bajo una perspectiva en la que las fake news y la desinformación se puedan ver como una amenaza para la existencia de los Estados y la relación en el escenario internacional, llegando a ser un tema de securitización.

3. De los comunicación clásicos o tradicionales a los nuevos canales de comunicación

La comunicación es esencial en todo proceso que cualquier actor quiera llevar a cabo. Para que se efectúe se precisan medios específicos para la transmisión de cualquier tipo de información. Estos canales se utilizan a diario, como la televisión, la radio y el periódico, como canales de comunicación clásicos que tienen una comunicación unidireccional que solo va del emisor al receptor con el fin de transmitir un mensaje. Sin embargo, actualmente con el uso de internet como medio de comunicación se ha modificado esa forma tradicional de comunicación. Además, con el incremento de la digitalización de los procesos, debido a factores como la pandemia de Covid-19, han provocado que

la forma tradicional del periodismo migre a su forma digital, lo que ha ocasionado que las noticias o la mayoría de la comunicación sea en redes sociales y otros medios digitales, provocando una disminución en el uso de la televisión y la radio.

Este nuevo escenario digital, resultó en una mayor facilidad para alterar la realidad mediante fake news, ocasionando una mala comunicación que puede llevar a una crisis informativa que en consecuencia afecta la opinión pública de manera negativa y en favor de estos actores maliciosos. Actualmente, distintos actores como los mismos medios periodísticos, el Estado y la misma sociedad civil a través de redes sociales son los que intervienen en el rol de la comunicación y juegan un papel importante en la proliferación de fake news, escenario que se desarrolla en el actual conflicto entre Rusia y Ucrania.

3.1. Los medios de comunicación privados

Los medios informativos -en especial los medios periodísticos privados y noticieros- son esenciales para mantener la democracia a través del fortalecimiento de acceso a la información, proporcionando información verídica para estructurar el escenario desde distintas perspectivas para que, a través de información objetiva de los hechos, se fomente la construcción de la opinión libre. A su vez, utilizada correctamente la comunicación a través de medios de comunicación

privados permite una mayor transparencia y puede ser una herramienta efectiva para combatir la desinformación.

Es por ello que, los medios independientes son importantes en estos procesos ya que son independientes del Estado y de los partidismos, los lectores tienen una mayor confianza en lo que escriben. Sin embargo, el uso de internet que permite un mayor alcance a nivel global pasa de ser una ventaja a implicar riesgos, además de incrementar la viralización de las fake news.

Este no es el único problema que enfrenta la información, en especial el periodismo y noticieros privados a nivel global. Durante la pandemia el número de personas que consulta información en línea y lee noticias en internet aumentó en gran medida, pero de esa misma forma se incrementó la cantidad de información falsa provocando el pánico, casos de xenofobia e incluso la muerte de personas causando que la confianza en las noticias disminuya significativamente. Así, luego de dos años de transcurrida la pandemia comenzó un período conocido como período de “fatiga informativa” (Newman, 2022), en el que las personas evitan leer las noticias. Lo cual se revirtió con el inicio del conflicto entre Rusia y Ucrania donde el consumo de noticias volvió a aumentar, sin embargo, no en la misma medida.

Las personas evitan las noticias por diversas razones, a esto se denomina “evasión selectiva” (Newman, 2022). Algunas lo evitan porque les causa estados de ánimo negativos

y hasta depresión; otros porque la complejidad de las noticias hace que resulten difíciles de entender y simplemente prefieren evitarlas. Según el Digital News Report 2022 esta evasión ha duplicado su porcentaje en los últimos cinco años. De esta manera, muchos medios han dejado de lado la veracidad para buscar títulos llamativos que atraigan a más audiencia sin importar si la información que están usando es real.

3.2. El periodismo digital en el conflicto entre Rusia y Ucrania

Desde el inicio del conflicto hubo fake news y propaganda circulando por todo el ciberespacio. Esta situación se ha denominado como una guerra mediática en la que se busca deslegitimar al adversario, donde se deja completamente de lado la veracidad y la objetividad lo que pasa a ser herramientas para desinformar y legitimar acciones desaprobatórias.

Cabe resaltar que tal situación involucra tanto a medios occidentales como medios rusos. Tal es el caso de la imagen de Marianna Vyshemirsky, su foto circuló por masivamente por internet y causó una gran polémica alrededor de ella. Fue tomada tras un ataque aéreo en Mariupol, en la que se puede observar una mujer embarazada saliendo de un hospital que acababa de ser bombardeado. Esta foto fue tomada por periodistas de Associated Press (agencia de noticias de Estados Unidos) después de que Marianna

bajara las escaleras para salir del edificio. Una vez esta imagen fue viralizada por parte de la prensa estadounidense, rápidamente los medios rusos respondieron a esta nota acusando de ser un montaje y de ser totalmente falsa (Spring, 2022). La nota demuestra la falta de objetividad y veracidad de los medios occidentales, ya que no realizaron entrevistas al resto de mujeres que se encontraban en el lugar de los hechos para confirmar que verdaderamente había ocurrido ese bombardeo. Esta situación fue ideal para los medios rusos y la aprovecharon completamente, evidenciando las intenciones rusas de alterar la verdad.

4. Comunicación Estatal

Además de los actores privados como los medios periodísticos y los actores individuales, el Estado tiene una participación protagónica en el control de la información dentro y fuera del país. En consecuencia, éste puede manipular la información para moldear la realidad de la forma que se adapte mejor a sus intereses. Principalmente motivados por intereses políticos o económicos. Un claro ejemplo fueron las elecciones para la candidatura de Donald Trump, la cual estuvo atravesada por desinformación para favorecer al candidato. Pero el control de la información trasciende hasta el punto de impactar de manera decisiva en el desarrollo de los conflictos entre Estados.

Las palabras y la información se han convertido en armas de guerra efectivas que tienen gran poder de influencia en el esce-

nario global y a todo aquel que rodea el conflicto. Hoy en día en el conflicto de Rusia contra Ucrania ha tomado un gran impacto el uso de la información, teniendo como primera víctima a la verdad. Este conflicto se desarrolla en el ciberespacio, el cual se caracteriza por los flujos de información constantes y veloces que dan lugar a la desinformación y las acusaciones que realizan unos Estados contra otros lleguen a todo el mundo. Es por esta gran utilidad que los Estados están comenzando a usar este espacio para impulsar sus intereses y al mismo tiempo dañar a sus enemigos.

Cuando se está en guerra lo primero que se juega es la supervivencia de los Estados. Ante esto se utilizan todas las opciones posibles para lograr esta supervivencia, pudiendo llegar hasta las medidas más extremas, y en cuanto a información significa llegar a la desinformación, la propaganda e incluso la censura. Estas son medidas que han tomado tanto el gobierno de Rusia como Ucrania y Occidente.

Después de los acontecimientos de la pandemia de Covid-19, quedó evidenciado que mientras más impacto cause una situación esta tiende a estimular la duda de las personas sobre este acontecimiento y éstas busquen llenar su necesidad de respuestas, situación que aprovechan los Estados para difundir su mensaje. En este caso se usa la información para influir en la opinión pública y justificar las acciones que están tomando. En el lado ruso se trata de tratar de justificar la invasión a Ucrania, mientras que en el

lado de Occidente se trata de condenar a Rusia por las consecuencias que se han desencadenado en el escenario internacional.

4.1. El control ruso de la información

En el caso de Rusia la situación desde antes de que comenzara el conflicto ha sido totalmente restrictiva con todos los medios de comunicación y con el inicio de la guerra las medidas que ha tomado se han vuelto aún más extremas. Rusia tiene control sobre la mayoría de los programas de televisión y en el caso de medios extranjeros se los censura a menos que tenga aprobación previa del Estado.

La radio y los medios escritos también son en su mayoría controlados, lo que significa tener gran dominio sobre la opinión pública debido a que en Rusia la televisión y la radio poseen una gran audiencia, pese a la masividad del internet donde consultan notas emitidas por medios periodísticos y particularmente en estos medios es donde hay más restricciones. Estas grandes compañías de prensa dependen de gente cercana al Kremlin por lo que solo publican información que el gobierno solicita, mientras que los medios independientes se ven en una constante amenaza al prohibirles temas y términos que el gobierno rechaza, provocando que se genere una autocensura para evitar sanciones. Una situación bastante notable es que está prohibido utilizar el término de “guerra” o “invasión” y solo se debe utilizar el

término “operación especial” siendo penado a todo aquel que no use este término, así como a aquellos que critiquen o den información sobre las fuerzas armadas rusas, además, solo se permite publicar información para cubrir el conflicto usando fuentes estatales oficiales. Para todos aquellos que se rehúsan a seguir estas restricciones y sigan publicando información fuera de la aprobación del gobierno se ha optado por tomar medidas drásticas como el uso de la “censura”. El gobierno ruso establece que usa la censura como medida para combatir la desinformación sancionando a los que compartan fake news con multas de precios exorbitantes y bloqueando sitios web.

La censura y la regulación de información no solo afecta a los medios locales, también llegaron hasta los medios extranjeros y redes sociales. Se han suspendido varios medios como la versión en ruso de Euro-news entre otros medios de Occidente, además se bloquearon redes sociales como Facebook, Instagram y más recientemente Twitter debido a acusaciones que mediante estas redes sociales Estados Unidos está promoviendo “actividades extremistas” en contra de la población y militares rusos. Por otra parte, Rusia ha aprovechado los medios digitales para justificar su “operación especial” en Ucrania usando los argumentos de la defensa de la población rusa de las regiones de Donetsk y Luhansk, la expansión de la OTAN como causa del inicio del conflicto y la postura de Rusia que solo buscaba su protección y uno de los argumentos más recientes en el que se acusa de ser una nación Nazi,

por lo que Rusia debe exterminar esa amenaza.

4.2. Censura estatal de la información

No obstante, Rusia no es el único Estado que mantiene limitada la libertad de expresión, los medios digitales y las acusaciones en contra del enemigo. Para empezar, Ucrania y los aliados de Occidente han optado por criminalizar completamente los actos de Rusia en ocasiones adjudicándoles connotaciones negativas tales como despiadados e inhumanos a los soldados rusos, siendo éste el tipo de notas sensacionalistas que capturan la atención de quién las lee. Sin embargo, no se debería prestar mucha atención a estas notas y debería juzgar con más detenimiento, esto no significa que toda la información sea falsa pero siempre habrá partes donde prima el sesgo personal. La censura también se ha implementado en la Unión Europea al prohibir todas las emisiones de los medios rusos como Russia Today y Sputnik, una medida que no fue bien meditada ni planeada, debido a que no es una estrategia para combatir las fake news repitiendo lo mismo que hace el enemigo que buscan combatir, es decir, fijando lo que se puede y no puede decir en el conflicto. Esto representa una clara violación a los derechos de la libertad de expresión, que se desencadena en la agitación de la sociedad en algunos casos, generando manifestaciones en contra del conflicto, y en otras, provocando olas de violencia y protestas a favor de la causa a la

que se esté a favor, dificultando de esta manera establecer vías diplomáticas efectivas para buscar acuerdos para solucionar el conflicto.

5. El uso de las redes sociales

Las redes sociales debido a su fácil acceso y uso desde cualquier dispositivo digital con acceso a internet se han vuelto predominantes en el consumo de la información. Esto ha permitido un mayor y rápido acceso a la información de cualquier tipo, pero a su vez trae consigo efectos negativos como la sobrecarga de información, una mayor propagación de las fake news y un factor bastante importante que es el de aislar a las personas solamente a consumir noticias similares a sus propias ideas.

Las redes sociales se están posicionando por encima de otros medios de comunicación teniendo la hegemonía en cuanto a la distribución de información y noticias de todo tipo. Según el 2022 Digital News Report, Facebook se sigue posicionando como la red social número uno utilizada para ver noticias. Los usuarios que utilizan Facebook son los de mayor edad tienen en promedio, mientras que las generaciones más jóvenes optan por utilizar redes sociales más llamativas como Tik Tok, red social en la que hubo un increíble aumento de usuarios siendo la mayoría entre el rango de 18 a 24 años, y un 15% de ellos los que usan esta red social para ver noticias.

Aún con la gran circulación de noticias en redes sociales los usuarios siguen reportando falta de confianza en la información que leen y una de las razones es que Facebook aún no implementa medidas efectivas para la identificación y eliminación de las fake news. De igual forma, las personas están conscientes de que se trata de desinformación, pero aun así la comparten, algunos sin ningún propósito en particular, otros para aumentar el alcance de estas notas falsas. En suma, los usuarios han dejado de preocuparse por la veracidad de la información y solo les importa quien la publicó, causando terribles repercusiones. En el caso de la pandemia por Covid-19, la desinformación fue de tal tamaño y rapidez que causó la muerte de muchas personas, algunas por usar tratamientos alternativos que no estaban aprobados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otros que causaban la muerte de personas inocentes debido a la xenofobia y a los falsos rumores que se generaban. Las fake news son más fáciles de propagar y más difíciles de eliminar superando por mucho a las noticias que son totalmente verídicas, eso es lo que hace tan peligrosa a la desinformación.

5.1. Internet y los algoritmos como generadores del ambiente propicio para la desinformación

El aislamiento causado por las redes sociales genera un incremento en la cantidad de personas que creen en una sola causa sea ver-

dadera o no, limitando su realidad. Pero ¿cómo es que medios como internet y redes sociales que permiten interconectar a todo el mundo están provocando el efecto contrario? Gracias a las redes sociales se interconectan miles de personas alrededor del mundo, por lo tanto, se comparten ideas y puntos de vista diferentes, además de acceder a todo tipo de información. Sin embargo, las redes sociales y buscadores como Google mediante el uso de filtros restringen nuestro acceso a la información e incluso el contacto con más personas, evitando ver puntos de vista diferentes a los de cada persona y encerrando a cada individuo en su propia burbuja informativa. A esto se lo conoce como filter bubble (filtro burbuja) explicado detalladamente por Eli Pariser en su libro titulado: *El filtro burbuja. ¿Cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos?* Eli explica que “el filtro burbuja transforma de forma invisible el mundo que experimentamos mediante el control de lo que vemos y lo que no vemos. Interfiere en la interacción entre nuestros procesos mentales y nuestro entorno exterior” (Pariser, 2017, p. 53). Es decir, el filtro burbuja tal como su nombre lo indica encierra a cada persona en una burbuja aislada en donde se le da lo que quiere escuchar reforzando sus creencias e impidiéndole ver que hay teorías que lo contradicen o que lo que piensa no es la verdad absoluta. Pero al darle toda la información para respaldar sus creencias las personas suelen conformarse ya que al tener siempre lo que desean se excluyen aún más y pierden la motivación para buscar información que pueda retar lo que ellos piensan o explorar otras alternati-

vas, terminando en el aislamiento de una gran diversidad de personas e ideas.

En Facebook los filtros se basan en los clics que, de cada usuario, es decir, a qué personas se les dan likes (me gusta), qué páginas se siguen, qué se comenta, qué se comparte e incluso de lo que se habla con los amigos en redes sociales, por lo que el contenido de cada usuario de Facebook cambiará conforme a gustos y preferencias, incluso en información periodística arrojando el contenido más llamativo. Por otra parte, el buscador de Google hace lo mismo al analizar las búsquedas realizadas y relacionarlas con las respuestas más populares, además de que detecta desde qué dispositivo se hacen estas búsquedas, dando como resultado solo respuestas que están completamente limitadas y evitando lo que resulte desagradable para el usuario. Como resultado cada individuo se limita a interactuar con personas o sitios muy específicos.

Dentro de este argumento se encuentran los echo chambers (cámaras de resonancia). Siempre acompañando los filtros burbuja, las cámaras de resonancia se tratan de un espacio o grupo en el que las ideas y creencias son amplificadas y se consumen noticias ajustadas a las maneras de pensar de ese o esos individuos. Normalmente en estas cámaras se relacionan personas con formas de pensar similares y se rechaza todo aquello que es externo a ese grupo y que va en contra de sus ideas, por lo que esas personas lo catalogan como falso.

Todos estos factores terminan por crear una crisis informática en la que cada usuario ve limitada su forma de pensar y sus ideales. Se llega hasta el punto de simplemente evitar el conflicto y todo aquello que no sea grato leer, como lo es el conflicto entre Rusia y Ucrania, un acontecimiento donde más que nunca se presentan estas dificultades generando más complicaciones.

5.2. Las redes sociales como medio para la difusión del conflicto

Las redes sociales se convirtieron en el espacio propicio para la proliferación de las fake news en favor de los ideales del Estado, ya que presentan pocas regulaciones y un amplio grado de viralización. Por una parte, Rusia censuró la red social Facebook debido a que en ésta se permite un discurso de violencia en contra de los “invasores rusos” caso que se viralizó rápidamente en Ucrania y en Occidente por lo que el Kremlin tomó la decisión de bloquear la red social. Aún así, el gobierno ruso ha decidido usar las redes sociales para viralizar sus razones para llevar a cabo la invasión a Ucrania destacando en particular el discurso sobre el control del país bajo una dictadura Nazi, para así tratar de legitimar sus acciones acusando al enemigo.

Sin embargo, se han presentado situaciones en las que algunas personas influyentes en redes sociales han manifestado su apoyo a la causa rusa. Estos casos se presentan en

mayor medida en Twitter donde se comparte más contenido político que en otras redes sociales. Aunque estos mensajes de soporte hacia Putin son bastante inusuales, ya que la mayoría de las cuentas que comparten estas ideas han sido detectadas como bots o cuentas fake creadas para estos fines, y aún hay claridad en la implicación del gobierno rusola creación de estas cuentas.

Lo peligroso de estas acciones llega cuando se usa el rostro de figuras influyentes que cuentan con miles de seguidores para difundir mensajes falsos. Tal fue el caso de la influencer india ER Yamini, cuando en marzo de 2022 se creó una cuenta de Twitter que usaba su rostro y nombre en la que tuiteó “#IStandWithPutin. True Friendship” (#YoApoyoAPutin. Amistad Verdadera) junto con un video de un hombre representando a la India y el otro a Rusia simbolizando su amistad. Una vez Yamini se dio cuenta del uso de su imagen y declaró que era falsa, debido a que ella nunca había usado Twitter y se concentraba más en el uso de Instagram y Youtube, además de que ella se mantiene neutral con relación al conflicto entre Rusia y Ucrania.

No obstante, este caso solo forma parte de una red de perfiles iguales que utilizan Twitter para difundir #IStandWithPutin y #IStandWithRussia. Al analizar estas cuentas es que se han identificado varias que son personas reales que de verdad apoyan a Rusia, mientras que otras tantas son bots, este es un ejemplo: https://twitter.com/ROmuyaa-y_e/_s_t_a_-

tus/1563136876734992385?s=20&t=W0sM7Cfv4beKMNSYtV154w. Esto ha causado graves consecuencias, una gran controversia y efectos adversos. Por ejemplo, al analizar las cuentas que comparten este contenido una de ellas fue la de Senthil Kumar, un ingeniero aeronáutico. En este caso Kumar escribe mensajes a favor de las motivaciones rusas y promueve la cooperación de los países que conforman a los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) a favor de Rusia para justificar sus publicaciones, estableció que “Por lo general, abro Twitter y veo las tendencias. Así que vi estas publicaciones y simplemente las retuiteé” (BBC News, 2022). Esta respuesta representa el riesgo de usar figuras que tengan mucha influencia y el compartir información falsa en gran medida, ya que podemos ver como al convertirse en un artículo en tendencia logró hacer que otras personas que quizá no estaban al tanto del conflicto ahora tengan una postura que no está sustentada en información real y que de manera invisible logra persuadir a esas personas con una idea que no es de ellos.

Más que impactar en la esfera digital estas consecuencias trascienden por fuera. En el caso de Occidente y Ucrania, se dio con Facebook al permitir que un grupo llamado “La Legión Ucraniana” publicara anuncios para reclutar gente de otros países para que se unan a la causa ucraniana y luchen contra los rusos, claramente una gran violación contra las leyes internacionales <https://www.facebook.com/watch/?v=656127525673305>. En otros casos se pre-

sentaban publicaciones que fomentaban la violencia. Pero fuera del espectro social, las fake news pueden llegar a ser tan peligrosas como para provocar que el conflicto llegara a un punto de extrema tensión, tal fue el caso del primer “deep fake” utilizado en el conflicto, se trata de un video en el que aparece Zelenski, presidente de Ucrania pidiendo la rendición del ejército y pueblo ucraniano, una situación que casi logra su objetivo de desorientar y generar el pánico en todo el país <https://es.euronews.com/video/2022/03/16/the-cube-los-videos-deepfake-como-arma-de-la-desinformacion-en-la-invasion-rusa-de-ucrania>.

En suma, el impacto de redes sociales tanto en el ciberespacio como fuera de él es bastante importante porque no solo causa la inestabilidad social, sino que también la inestabilidad política al generar información que puede llegar a desencadenar o empeorar un conflicto llegando a retroceder en el acuerdo de soluciones diplomáticas.

6. Conclusiones

La desinformación y el uso de las fake news son una problemática en la sociedad moderna actual. Se vive en una era de digitalización en la que la tecnología interviene en múltiples procesos y para todo tipo de actividades diarias. Esta evolución es inevitable y está en constante avance. La digitalización afecta muchos aspectos que conforman la realidad y uno de los más importantes son los medios de comunicación, modificando las metodologías y dinámicas de la comunicación y

cómo se transmite la realidad. Sin embargo, han aparecido muchos desafíos como lo es la desinformación y las fake news, al ser un espacio nuevo y totalmente libre que ni siquiera el Estado puede controlar la distribución de todo tipo de contenido que es imposible de regular por completo.

El conflicto entre Rusia y Ucrania ha sido un escenario en que proliferaron las fake news para promover acciones que siguen incitando a la guerra o que incluso justifiquen las razones de las misma. Una vez se controla la información toda la verdad en sí misma se encuentra en riesgo, es decir, el poseer el dominio de la información permite distorsionar la realidad hasta el punto en el que llega a desencadenar un conflicto, o en este caso, agravarse. Sin embargo, en el ciberespacio el Estado ha dejado de tener el monopolio de la información y han surgido más actores como los medios de comunicación independientes y las redes sociales que posibilita que cada individuo y agrupación grande o pequeña pueda generar contenido globalmente visible. Estos tres actores han jugado un papel bastante importante en el desarrollo de las fake news y la continua desinformación durante el conflicto entre Rusia y Ucrania generando aún más situaciones de conflicto.

1- El Estado representa la máxima autoridad y por lo tanto la información que maneja puede ser determinante para muchos de los propósitos estatales ya sea económicos, políticos o bélicos. Durante el desarrollo de este conflicto Rusia y Ucrania así como

países occidentales han desarrollado una estrategia del manejo de la desinformación para su favor. Rusia con estrategias restrictivas de la información y occidente prohibiendo cualquier medio ruso, sin embargo, ambos casos tienen en común el uso de la censura como herramienta para justificar las restricciones a distintas fuentes informativas. Lo que es claro es el impacto del control estatal en primera limitando la información “oficial” a la que se puede acceder, con claras preferencias políticas y con intenciones de “demonizar” al adversario.

2- Los medios de comunicación privados cumplen con el rol de hacer contrapeso contra la información que comparte el Estado al desmentir lo que se dice y traer la realidad tal como se está desarrollando, no obstante, estos con el propósito de llegar a más personas buscan títulos que sean llamativos y publiquen información completamente sesgada que enganche al lector. Aunque muchas veces se han visto limitados por el Estado. Pero con el correcto uso de estos medios privados pueden ser una pieza fundamental para combatir las fake news y el control que se quiere lograr en el desarrollo de este conflicto bélico.

3- Por último, el más reciente medio donde circula la información y también el más relevante son las redes sociales. Su poca restricción y regulación por parte de los Estados ha hecho que se vuelva el medio predominante para la circulación de fake news, discursos de odio en contra del ejército ruso o en contra del ejército y gobierno ucraniano.

Estas libertades han significado un gran riesgo para la seguridad y es claramente reflejado en el conflicto de Rusia y Ucrania llegando a generar el pánico y creando una extrema polarización en esta guerra.

Bajo los tres respectivos análisis se evalúa la gran amenaza que presentan las fake news en el desarrollo de este conflicto, ya que no existe un verdadero control de la información por ninguno de estos tres actores buscando simplemente intereses particulares o solamente el generar desestabilización. Pero durante el desarrollo del conflicto ha quedado en evidencia que el riesgo de las fake news llega incluso a amenazar la existencia de un Estado.



Muñoz Francisco, Eduardo Alejandro

Estudiante de la licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad de Guadalajara
(UdeG)

Correo electrónico: *eduardo.munoz1313@alumnos.udg.mx*

Bibliografía

- Amnistía Internacional (28/02/2022) Rusia: El Kremlin censura medios de comunicación y dispersa a manifestantes que se oponen a la invasión de Ucrania. Amnistía internacional.
<https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/02/russia-kremlin-censors-media-and-disperses-protesters-opposed-to-ukraine-invasion/>
- Bestvater, S. Shah, S. Rivero, G. y Smith, A. (2022) Política en Twitter: un tercio de los tuits de adultos estadounidenses son políticos. Pew Research Center.
<https://www.pewresearch.org/politics/2022/06/16/politics-on-twitter-one-third-of-tweets-from-u-s-adults-are-political/>
- BBC News Mundo (11/03/2022) Rusia y Ucrania: Rusia bloqueará Instagram después de que Meta anunciará que permitirá los llamados a la violencia contra Putin y las tropas rusas. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-60707988>
- Cuesta, J. G. (04/03/2022) Rusia bloquea medios extranjeros y redes sociales con una nueva ley que castiga con cárcel "la desinformación". El país.
<https://elpais.com/internacional/2022-03-04/rusia-bloquea-media-decena-de-medios-extranjeros-y-castigara-con-carcel-la-desinformacion.html>
- Colom, G. (2019) Anatomía de la desinformación rusa. Historia y comunicación social. Volumen 25. Pág 473-480. <https://doi.org/10.5209/hics.63373>
- Collins Dictionary (2019) post-truth. Definición de post-truth.
<https://www.collinsdictionary.com/es/diccionario/ingles/post-truth>
- Collins Dictionary (2017) fake news. Definición de fake news.
<https://www.collinsdictionary.com/es/diccionario/ingles/fake-news>
- Etchaleco, Hernán Eduardo (UBA). (2007). Agitación y propaganda. Los medios de comunicación masiva en la Unión Soviética. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.
- Graghani, J. Arora, M y Ali, S. (14/05/2022) Guerra en Ucrania: los "rostros robados" que se usan para promocionar y defender a Vladimir Putin. BBC News Mundo.
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-61438128>
- Greifeneder, R. Jaffe, M. Newman, E. Schwarz, N (2020) The Psychology of Fake News Accepting, Sharing, and Correcting Misinformation. Routledge
- Holroyd, M. (16/03/2022) THE CUBE | Los vídeos "deepfake" como arma de la desinformación en la invasión rusa de Ucrania. Euronews.
<https://es.euronews.com/2022/03/16/the-cube-los-videos-deepfake-como-arma-de-la->

desinformacion-en-la-invasion-rusa-de-ucrania

- Human Rights Watch. (01/03/2022) Rusia: Con la guerra, la censura alcanza nuevos niveles. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/es/news/2022/03/01/rusia-con-la-guerra-la-censura-alcanza-nuevos-niveles>
- Ireton, C. Posetti, J. (2018) journalism, fake news and disinformation. UNESCO.
- Mac, R. Isaac, M. y Frenkel, S. (01/04/2022) La guerra en Ucrania ha generado confusión en Facebook e Instagram. The New York Times. <https://www.nytimes.com/es/2022/04/01/espanol/facebook-instagram-guerra-rusia.html>
- Nuria, F. (2017) Fake news: una oportunidad para la alfabetización mediática. Revista Nueva sociedad N. 269. Vol. 32. P. 66-77
- Newman, N. (15/06/2022) Resumen ejecutivo y hallazgos clave del informe de 2022. University of Oxford. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/es/digital-news-report/2022/dnr-resumen-ejecutivo>
- Pariser, E. (2017) El filtro burbuja: Cómo la web decide lo que leemos y lo que pensamos. Taurus
- Priscilla, P. (2020) Noticias falsas y desinformación, otra pandemia del coronavirus. Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472922>
- RSF. (2022) Clasificación. Reporteros sin fronteras. <https://rsf.org/es/pais/rusia>
- Spring, M. (17/05/2022) "Mi foto fue usada para diseminar mentiras sobre la guerra": la verdadera historia de una de las imágenes más icónicas del conflicto en Ucrania. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-61479399>
- Shareamerica (2022) El Kremlin presiona al silencio a más medios de comunicación en Rusia. Shareamerica. <https://share.america.gov/es/el-kremlin-presiona-al-silencio-a-mas-medios-de-comunicacion-en-rusia/>
- Timchenko, G. y Martynov, K. (01/05/2022) ¿Puede sobrevivir el periodismo independiente en Rusia?. Letras libres. <https://letraslibres.com/revista/puede-sobrevivir-el-periodismo-independiente-en-rusia>
- The Cube (16/03/2022) Los vídeos "deepfake" como arma en la guerra de Ucrania. Euronews <https://es.euronews.com/video/2022/03/16/the-cube-los-videos-deepfake-como-arma->

de-la-desinformacion-en-la-invasion-rusa-de-ucrania

Zeitzoff, T. (2017). How social media is changing conflict. SAGE Journals. How Social Media Is Changing Conflict - Thomas Zeitzoff, 2017

DW español (14/03/2022) Ucrania alista combatientes extranjeros para combatir a Rusia. DW español. <https://www.facebook.com/watch/?v=656127525673305>

Dossier Agenda Sur



COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR PARA LA AGENDA 2030: PAZ Y ALIANZAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*

Roxana Goldstein

Resumen

El presente artículo plantea la importancia de las instituciones sólidas para la convivencia pacífica, y destaca los consensos alcanzados en el marco de la Agenda 2030 en torno a los ejes transversales Paz y Alianzas -Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 y 17, respectivamente. El ODS 16 (Paz, acceso a la justicia e instituciones sólidas) y el ODS 17 (Revitalizar la Alianza para el Desarrollo Sostenible y los medios de implementación para la Agenda 2030), reflejan los consensos democráticos globales alcanzados en 2015, reconociendo la interdependencia entre la paz y el desarrollo sostenible e inclusivo. En este sentido, se analiza la situación del desarrollo social, económico y ambiental en América Latina y el Caribe (LAC) y las particularidades de los ODS 16 y ODS 17, para finalmente plantear el rol clave de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en la recuperación sostenible, resiliente e inclusiva en LAC en la postpandemia.

Palabras clave: Cooperación Sur-Sur y Triangular, CSST, CSS, CTr, desarrollo sostenible, Agenda 2030, ODS, Década de Acción, América Latina y el Caribe, LAC.

1. Introducción

Existen tipificadas cerca de 40 tipos de guerra -algunas en el plano simbólico, otras en el material y otras armadas-, y desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial se contabilizan casi 100 guerras armadas hasta la fecha (fuente: Wikipedia, Guerra).

Estos simples pero rotundos datos obtenidos en una simple búsqueda en Google, nos sirven para comprender la complejidad y la

virulencia que la convivencia humana presenta a escala planetaria, aunque en algunos privilegiados puntos del globo las guerras nos parezcan fenómenos lejanos y ajenos.

Por otra parte, si pensamos en la paz, que no es simplemente la ausencia de guerra, podemos ver que existe un consenso en vincularla estrechamente con ciertas condiciones institucionales y sociales que hacen posible la convivencia pacífica, y que disminuyen el riesgo de conflictos violentos entre perso-

* Artículo de reflexión.

nas, grupos, pueblos o naciones.

Estos factores institucionales y sociales que conforman el sustrato sobre el que se puede construir una convivencia pacífica, son los que contribuyen a mantener la vida humana en condiciones previsibles de seguridad, incluyendo la seguridad física, sanitaria, alimentaria, ambiental, económica, jurídica, informática, entre las múltiples dimensiones en que los humanos del siglo XXI necesitamos sentirnos seguros y estar bien provistos para vivir una vida digna, plena en su despliegue y con la posibilidad de gozar de los múltiples beneficios disponibles.

Garantizar todas estas formas de seguridad para todas las personas que integran una sociedad, implica que existan de manera continua y estén disponibles y accesibles a escala universal, los medios materiales, simbólicos e institucionales necesarios -básicos- y ajustados a la demanda -aquellos que no son básicos y su necesidad depende de las elecciones libres e informadas individuales-.

Por ejemplo, si pensamos en la pandemia por COVID-19, identificamos como medios materiales, simbólicos e institucionales necesarios para dar seguridad a las comunidades y personas: las vacunas, hospitales, médicos, investigadores, compromiso profesional y valores humanos, acuerdos de asistencia entre naciones, recursos financieros, información verídica y oportuna, coordinación de acciones, voluntad política y consensos, entre otros de los muchos elementos que son necesarios para enfren-

tar la pandemia por COVID-19-. Vacunarse contra la COVID-19 es, en la mayoría de los países, una decisión voluntaria individual, pero disponer de las vacunas necesarias para cubrir a toda la población fue -en la crisis- y sigue siendo -en la nueva normalidad postpandemia- una obligación de todos los gobiernos.

De la misma manera se pueden enumerar los elementos necesarios para lograr las otras seguridades que mencionamos anteriormente.

Es decir que lograr un desarrollo en el que todos los individuos tengan la oportunidad de vivir una vida segura, provechosa y plena, es una cuestión multidimensional y que articula acciones y voluntades de múltiples involucrados en diversos sectores y escalas.

Así lo entendieron las 193 naciones que el 25 de septiembre de 2015 aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyo preámbulo afirma:

La presente Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. [...].

Este plan será implementado por todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración. Estamos resueltos a liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones y a sanar y proteger nuestro planeta. Estamos decididos a

tomar las medidas audaces y transformativas que se necesitan urgentemente para reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia. Al emprender juntos este viaje, prometemos que nadie se quedará atrás. (UN, 2015, p. 1).

La Agenda 2030, conformada por 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), 169 metas y más de 244 indicadores (Goldstein, 2020) establece 5 pilares: personas, planeta y prosperidad -que explicitan las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo sostenible-, y Paz y Alianzas, que constituyen dos pilares transversales en los que se agrupan las metas institucionales y los medios de implementación identificados como necesarios para lograr las 169 metas fijadas para el 2030.

Esta Agenda universal, integral, indivisible, inclusiva, sistémica e intergeneracional, establece una hoja de ruta universal que será adoptada y adaptada según sus propias necesidades y capacidades por cada una de las naciones, con el compromiso de acordarse de manera participativa e inclusiva con todos los actores y sectores, promoviendo además la acción transformadora con base en retos desafiantes que apunten a torcer el rumbo insostenible en el que la humanidad se encuentra embarcada -tal como plantean Kliksberg, Guterres y el Papa Francisco (Kliksberg, 2022, p. 22) (UN, 2020, p. 2)-.

A su vez, no todos los grupos ni países tienen la misma carga ni la misma responsabilidad en este estado de cosas (IPBES, 2018). Ni la

misma capacidad de responder a los retos cruciales sin impactar negativamente en otros aspectos clave, lo que se conoce como compensaciones -así surgen conceptos como Transición Justa hacia una economía verde-. Como también es cierto que se pueden potenciar acciones que impacten positivamente en varios ejes cruciales logrando sinergias si se logran identificar las raíces comunes de los problemas -por ejemplo vinculando desigualdad, género y pobreza se diseñan políticas de cuidados para distribuir las tareas del hogar entre hombres y mujeres de manera equitativa-. Es decir que capacidades, prioridades, problemas y soluciones deben ser analizadas en todos los niveles, y especialmente en los niveles locales y territoriales -lo que se conoce como localizar los ODS-, y pensarse en referencia al contexto temporal y espacial a escala, o sea, mirando los impactos en el largo plazo y en los territorios ampliados, hasta la escala planetaria.

De esta manera, basada en una concepción sistémica de la complejidad, es que la Agenda 2030 establece un conjunto de metas compartidas y a su vez pretende instrumentar y dotar de instituciones, capacidades y medios de implementación al conjunto de las naciones, para estar preparados para abordar el desafío de transformar el mundo, torcer el rumbo, en definitiva, reformular la forma de convivencia humana y su relación con el planeta, transformación necesaria para avanzar hacia un desarrollo sostenible que facilite lograr o garantizar la paz.

Así afirma la Agenda 2030 en su preámbulo las dimensiones institucionales e instrumentales necesarias:

La paz

Estamos decididos a propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén libres del temor y la violencia. No puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible.

Las alianzas

Estamos decididos a movilizar los medios necesarios para implementar esta Agenda mediante una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, que se base en un espíritu de mayor solidaridad mundial y se centre particularmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables, con la colaboración de todos los países, todas las partes interesadas y todas las personas. (UN, 2015, p. 2).

2. Paz y Alianzas: instituciones y medios de implementación para la Agenda 2030 en LAC.

2.1. ODS 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

El marco conceptual del ODS 16 (Paz e Instituciones Sólidas) explica los efectos destructivos de la violencia, y también expone porqué la paz y las instituciones sólidas

están vinculadas:

La falta de acceso a la justicia implica que los conflictos quedan sin resolver y que las personas no pueden obtener ni protección ni reparación. Las instituciones que no funcionan con arreglo a la ley son propensas a la arbitrariedad y al abuso de poder, y tienen menos capacidad para prestar servicios públicos para todos” y además se afirma que “[l]a exclusión y la discriminación no solo violan los derechos humanos, sino que también causan re-sentimiento y animosidad, y pueden provocar actos de violencia. (UN, s/f).

En síntesis, el ODS 16 propone “[p]romover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles” (UN, s/f), en palabras simples:

Las personas de todo el mundo no deben tener temor a ninguna forma de violencia y tienen que sentirse seguras a lo largo de su vida, independientemente de su origen étnico, religión u orientación sexual. [...] necesitamos instituciones públicas eficaces e inclusivas que puedan proporcionar educación y asistencia sanitaria de calidad, aplicar políticas económicas justas y brindar una protección inclusiva del medio ambiente. (UN, s/f).

Para ello, se propone que:

Los gobiernos, la sociedad civil y las

comunidades trabajen juntos para poner en práctica soluciones duraderas que reduzcan la violencia, hagan justicia, combatan eficazmente la corrupción y garanticen en todo momento la participación inclusiva. La libertad para expresar las propias opiniones, en privado y en público, debe estar garantizada. Las personas deben poder participar en el proceso de adopción de las decisiones que afectan a sus vidas. Las leyes y las políticas deben aplicarse sin ningún tipo de discriminación. Las controversias deben resolverse mediante sistemas de justicia y política que funcionen bien. Las instituciones nacionales y locales deben rendir cuentas y tienen que prestar servicios básicos a las familias y las comunidades de manera equitativa y sin necesidad de sobornos. (UN, s/f).

En especial, las metas asociadas al ODS 16 pretenden: a) medir, por un lado, resultados en términos de violencia es decir si se está logrando reducir las formas de violencia en términos de: muertes; maltrato, explotación y trata, violencia y tortura contra la niñez; b) medir el fortalecimiento de las instituciones democráticas: la promoción del estado de derecho -derechos fundamentales y derecho de acceso a la información- y la garantía de acceso universal a la justicia -incluyendo el registro de nacimiento universalizado-; la recuperación y devolución de activos robados y la lucha contra todas las formas de delincuencia organizada; la anticorrupción; la transparencia y rendición de cuentas; la

reducción de los delitos complejos -reducción de corrientes financieras y de armas ilícitas-; la reducción de la corrupción y el soborno; la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas; la participación en las instituciones de gobernanza mundial, y c) Convocar a la cooperación internacional para combatir la violencia, el terrorismo y la delincuencia; promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias. (UN, ODS 16).

En particular para América Latina y el Caribe, las recomendaciones generales para el ODS 16 enfatizan, en síntesis: reforzar la transparencia, el acceso a la información pública, la producción de datos para la toma de decisiones informada (Gobierno Abierto); la inclusión de los jóvenes, las mujeres y las minorías y grupos desaventajados; la sensibilización en ODS; combatir las desigualdades, especialmente las de género; crear capacidades en los gobiernos y parlamentos, y fortalecer los organismos e instituciones de Derechos Humanos. Y destacan como desafíos la corrupción, la violencia de género, la criminalización de la protesta y de la libertad de expresión y de las libertades fundamentales, los niveles bajos de confianza en las instituciones democráticas, la discriminación y las desigualdades. Y se destaca la relevancia del Acuerdo de Escazú (acceso a la justicia, participación y acceso a la información en materia ambiental en LAC) recomendando su adopción en todos los países de la región -este acuerdo establece, entre otras cuestiones fundamentales, la protección de los defensores del medioam-

biente-. Proponiendo también que se asigne financiamiento para la implementación de este ODS 16. (CEPAL, Agenda2030lac.org, ODS 16).

2.2. ODS 17: Alianzas y medios de implementación para la Agenda 2030.

En cuanto al ODS 17 Revitalizar las Alianzas para el Desarrollo Sostenible, resumimos aquí -Cuadro 1- las 19 metas de este ODS, para ilustrar el amplio abanico de cuestiones que se consideran clave para construir alianzas multiactorales en todos los niveles, y disponer de medios adecuados para la implementación de la Agenda 2030.

ODS 17. Metas/Indicadores (sintetizados) Alianzas. Coherencia. Coordinación. Cooperación SST. Apoyo a países menos adelantados y en desarrollo.

Finanzas	<ul style="list-style-type: none"> •17.1 movilización de recursos internos, [...] capacidad nacional para recaudar ingresos •17.2 compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo (ODA) •17.3 Movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes •17.4 lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo •17.5 Promoción de las inversiones
Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> •17.6 Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación •17.7 Desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión •17.8 Banco de tecnología y el mecanismo de apoyo a la creación de capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación
Creación de capacidad	<ul style="list-style-type: none"> •17.9 creación de capacidad eficaces y específicas a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible
Comercio	<ul style="list-style-type: none"> •17.10 Promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo. •17.11 Aumentar significativamente las exportaciones •17.12 Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera
Cuestiones sistémicas	<ul style="list-style-type: none"> • Coherencia normativa e institucional •17.13 Aumentar la estabilidad macroeconómica mundial •17.14 Mejorar la coherencia de las políticas •17.15 Respetar el margen normativo y el liderazgo de cada país • Alianzas entre múltiples interesados •17.16 Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados •17.17 alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil • Datos, supervisión y rendición de cuentas • disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales •17.19 elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible y complementen el producto interno bruto, y apoyar la creación de capacidad estadística

Cuadro 1. ODS 17 Metas. Síntesis. Elaboración propia. Fuente: UN, ODS 17.

Las recomendaciones para LAC, para el ODS 17, apuntan a reforzar el involucramiento de todos los actores en alianzas que logren sinergias con una visión compartida centrada en el logro del desarrollo sostenible. En este sentido, se apunta a: instrumentar la planificación en todos los niveles para la

Agenda 2030; a localizar los ODS en los territorios subnacionales; a la solidaridad y asistencia de los países desarrollados hacia los menos aventajados mediante la cooperación efectiva al desarrollo -asistencia oficial al desarrollo (AOD), Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular (CT)-; a avanzar en la transfe-

rencia de conocimientos y tecnologías sostenibles -en particular de tecnologías de información y comunicación-; a fortalecer las redes académicas y de ciencia y tecnología del Sur Global; a la producción de datos para producir evidencia para la toma de decisiones de políticas en todos los niveles -incluidos los sub-nacionales-; a crear capacidades para la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible en los países, reforzar las capacidades estatales y a nivel macro para la estabilidad macroeconómica, la recaudación, la gestión del endeudamiento externo, el comercio internacional equitativo en favor de los países menos adelantados; a la movilización de recursos internos e internacionales y la inversión del sector privado para financiar los esfuerzos de la Agenda 2030-, y a promover las alianzas entre los diversos actores -públicos, privados, académicos, de la sociedad civil, agencias multilaterales- para avanzar en todos estos aspectos clave. Además establecen mecanismos de seguimiento de los avances a cargo de los países y se recomienda la integración de planes, presupuesto y estadísticas alineados con la Agenda 2030 y los ODS; la planificación participativa ampliada para asegurar la adopción de la Agenda en el largo plazo; el desarrollo de sistemas de financiamiento innovadores como los “bonos verdes”, y la coordinación y armonización de esfuerzos junto con la mirada multidimensional (CEPAL, Agenda2030lac.org, ODS 17).

3. Situación en LAC: riesgos económicos, sociales y ambientales con instituciones débiles.

3.1. Crisis de las instituciones en América Latina.

En 2020, cumplidos los primeros cinco años de la Agenda 2030, las Naciones Unidas perciben que los avances en torno a los ODS son escasos e insuficientes, y que se necesita acelerar las transformaciones para alcanzar las metas fijadas para el 2030. Así se lanza la Década de Acción (2020-2030) para acelerar el paso y mejorar los resultados reforzando el compromiso con las metas y los principios de la Agenda 2030, sumando más actores y fortaleciendo las capacidades e instituciones (UN-HLPF, 2019).

¿Qué correlato podemos observar en Latinoamérica en relación con esta situación?

Observamos algunos indicadores, que dan señales de crisis institucional, lo que por otra parte no es algo nuevo en la región, ya que la crisis de las instituciones acompaña las crisis económicas y sociales recurrentes en las últimas décadas en América Latina¹. Crisis institucional que ahora cobra nueva forma transcurridos ya los primeros veinte años del siglo XXI.

¹ Al respecto puede profundizarse en el libro compilado por el Dr. Bernardo Kliksberg (2005) donde se plantea la agenda ética pendiente en América Latina y en el libro Escándalos Éticos (Kliksberg, 2011).

Respecto a la situación económica y social, señala la CEPAL (2021) que la región entra en la nueva década con debilidades estructurales no resueltas -desigualdad, pobreza, poca inversión, baja productividad-, sumado el impacto por el cambio climático (IPCC, 2021), todo lo que potencia los desafíos para la recuperación postpandemia de una región que necesita recuperar su lugar en un mundo que a su vez atraviesa profundos cambios -climáticos, geopolíticos hacia la multipolaridad, económicos hacia la desglobalización de las cadenas de valor, sociales por la creciente desigualdad-.

¿Cómo se correlaciona esta situación con la crisis de las instituciones? A continuación se analizan algunos datos observados que ilustran el fenómeno.

3.1.1. Fragilidad y pérdida de confianza en las instituciones.

Los datos recolectados en Latinobarómetro (2020) ilustran claramente la pérdida de confianza en las instituciones en la región, como correlato del deterioro de las condiciones sociales y económicas y las crisis recurrentes, que llevan a la situación actual de fragilidad estructural y desventaja para enfrentar los desafíos regionales y planetarios que es necesario superar para moldear el proceso de desarrollo de manera sostenible.

En síntesis:

El 77,3% de las y los ciudadanos de la región perciben que son poco o nada iguales ante la ley, mientras que el 85% perciben que las leyes se cumplen poco o nada, y un 68,3% considera que los ciudadanos son poco o nada conscientes de sus obligaciones y deberes. Lo que no puede más que repercutir en la confianza interpersonal: sólo un 12,8% cree que “se puede confiar en la mayoría de las personas”.

Paralelamente, la confianza en que los funcionarios públicos -en general, parlamentarios, jueces, políticos, policía, militares- cumplen la ley no supera el 10%, como tampoco en el caso de los empresarios -sólo el 6,6% considera que respetan la ley-. A su vez, el 77,3% considera que gobiernan “grupos poderosos en su propio beneficio”, lo que aumentó desde 2015 (69,6%). Y que se complementa con que el 81,5% percibe que la distribución del ingreso es injusta o muy injusta, al igual que lo es el acceso a la salud (el 65,7%) y el acceso a la educación (59,8%). Mientras tanto el 30,4% afirma “no haber tenido suficiente comida durante los últimos doce meses” y el 50,7% afirma que el ingreso familiar no le alcanza y “sufre dificultades” o “grandes dificultades” para cubrir sus necesidades.

Finalmente, el 84,2% se manifiesta descontento con el funcionamiento de la economía, y el 80,5% considera que su país está estancado o en retroceso (en 2015, el 66,2%).

3.2. Estado de situación del Desarrollo Sostenible.

3.2.1. Panorama global.

El Dr. Bernardo Kliksberg (2022) plantea que “el Planeta está ardiendo actualmente en problemas de gran envergadura sin resolver” (p. 22), y señala cinco puntos que indican los dilemas que enfrentamos, en síntesis: la pandemia; la emergencia climática; la discriminación hacia las mujeres; la desigualdad -que se entrecruza con las tres anteriores, tal como lo señala también Guterres (UN, 2020, Prólogo p. 2) -; las oportunidades y riesgos de los avances tecnológicos.

Agregamos aquí la crisis migratoria, como un emergente sintomático crítico que pone de manifiesto la urgencia por enfocar estos dilemas y sus causas subyacentes con un enfoque multidimensional.

En definitiva, es claro que la respuesta colectiva que se logre dar para estos dilemas determina el aumento o la disminución de las tensiones que amenazan el contrato social de las democracias del siglo XX, modelo que entra en crisis en el siglo XXI, con el foco en dos cuestiones cruciales: la desigualdad y el cambio climático.

3.2.2. Avances en las dimensiones de personas (social), planeta (ambiental), prosperidad (económica) en LAC.

i. Indicadores en América Latina y el Caribe a 2021 (CODS, 2022).

En Latinoamérica, el avance en el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030 ha sido reducido, se presentan desafíos en todos los indicadores, con una significativa falta de datos especialmente en los niveles subnacionales, aunque se puede afirmar que “la región vio un crecimiento en los niveles de pobreza, desigualdad e inseguridad alimentaria” (CODS, 2022, p. 4), especialmente por el impacto de la pandemia por COVID-19, aunque dichos indicadores ya eran altos. La pandemia puso en evidencia la fragilidad de los sistemas de protección social que dejan sin cobertura a sectores no focalizados por las políticas ni por las redes de protección ni capaces de pagar para pertenecer al sistema (p. 4). Otro tanto puede decirse del acceso desigual a los sistemas de salud, que se refleja en el ODS 3 (Salud y Bienestar) por los desafíos para cubrir tanto la pandemia en sí como los servicios básicos preventivos y curativos durante la pandemia (p. 5), y la necesaria reformulación de las cadenas alimentarias con atención a las particularidades territoriales (pp. 4-5). Además se afirma que los ODS 9 (Industria, innovación e infraestructura), ODS 10 (Reducción de las desigualdades) y ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) persisten como los mayores retos para la región “por la baja inversión pública en investigación y desarrollo, escasa producción científica, alta percepción de inseguridad y de corrupción, así como elevados niveles de desigualdad.” (p. 4). En cuanto al planeta, se destaca que se debe priorizar la reducción de emisión de gases

de efecto invernadero (GEI) tanto como las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático dado el alto riesgo de sufrir desastres naturales (ODS 13), siendo además una región con baja emisión de GEI (p. 5), y que no ha progresado suficientemente en las metas de protección de ecosistemas marinos y terrestres (ODS 14 y ODS 15) (p. 5) siendo que éstos tiene impactos directos e indirectos con la seguridad alimentaria (ODS 2), el agua (ODS 6), el crecimiento económico (ODS 8), el cuidado de los océanos (ODS 14) y el cambio climático (ODS 13) (p. 5).

ii. La institucionalidad del trabajo en LAC: fragilidad en la recuperación post-pandemia.

Analizamos, en el punto siguiente, algunos indicadores clave para indagar sobre la situación del trabajo dado su rol central en la construcción de institucionalidad y su impacto en la vida de las personas y las familias en Latinoamérica, siendo una región que, como ya se ha mencionado, se destaca por los altos niveles de desigualdad, pobreza y como veremos, informalidad laboral.

Encuadramos la situación del empleo en el marco de la evolución de la economía global en la pandemia y postpandemia por COVID-19, dado que a 2019 se señalaban déficits en los avances de la Agenda 2030, y tanto la pandemia como la escalada de conflictos derivados de la transformación geopolítica global complican aún más el escenario para coordinar políticas y lograr sinergias en torno a las metas de los ODS a

2030, afectando de manera especial a la región LAC.

3.2.3. Economía global y empleo en la post-pandemia en LAC.

Maurizio (2022) analiza la recuperación post-covid-19 y el impacto del conflicto ruso-ucraniano en los indicadores de empleo en la región, destacando: los efectos negativos de la pandemia en el crecimiento y en la redistribución de ingresos; la ralentización del crecimiento económico y el consecuente impacto negativo tanto en la recuperación de los niveles de empleo como en la mayor informalidad laboral; los altos y crecientes índices de inflación que aumentan la pobreza de ingresos para las y los trabajadores y sus familias, inclusive para aquellos que tienen un empleo formal (p. 1).

Estas cuestiones ilustran la complejidad del contexto postpandemia al que se suman los efectos del conflicto entre Rusia y Ucrania, y la vulnerabilidad de la región que enfrenta estos desafíos, como ya se señaló, con déficits estructurales severos que condicionan las posibilidades de recuperación resiliente e inclusiva (CEPAL, 2021).

En síntesis:

i. Aspectos clave de la recuperación económica postpandemia en la región, en números:

- América Latina y el Caribe fue la región más golpeada por la pandemia, su PBI decreció (-7,0%) en 2020 como consecuencia del shock de oferta y demanda a causa de la emergencia sanitaria y las medidas de aislamiento, y en 2021 se recuperó en un 6,9%, gracias a las políticas de apoyo a empresas y trabajadores (Maurizio, 2022, p. 11) y a la disponibilidad de vacunas que permitieron reanudar progresivamente las actividades (p. 8), aunque su distribución fue desigual en las regiones y el acceso fue mayor en las economías desarrolladas que en las demás y especialmente en varios países de la LAC cuya tasa de vacunados a mediados de 2022 aún es menor que el promedio mundial - 17 de 30 países de LAC- (p. 12).

- El impacto de la COVID-19 y de las medidas para gestionar la crisis fueron induciendo un aumento creciente de la inflación en el mundo hasta límites nunca antes alcanzados (p. 9) por causa del encarecimiento de insumos, productos y transporte (p. 9) y de la emisión monetaria para políticas de asistencia durante la crisis (p. 11), y las medidas para contener la inflación junto con los cuellos de botella en las cadenas de valor globales contribuyeron a desacelerar el crecimiento y el comercio internacional marcadamente en la región (p. 9, p. 11).

- Como consecuencia de lo explicado, "12 de las 20 economías de América Latina terminaron en 2021 con un PIB/habitante inferior al de 2019" (p. 9). En promedio para LAC, el PBI/habitante cayó el 8% en 2020, y se recuperó un 5,6% en 2021, con un saldo de

caída del 2,5% en el bienio 2020-2021 (p. 10).

- En 2022, la economía mundial vuelve a ser golpeada, esta vez por la guerra Rusia-Ucrania, a lo que se suma el retiro de los estímulos fiscales y monetarios y el impacto en la economía china de una nueva ola de contagios (p. 14). Así, las proyecciones de crecimiento del FMI, se ajustaron a la baja llegando a 3,2% para el mundo, 2,5% para las economías desarrolladas y 3,6% para las economías emergentes y en desarrollo -proyecciones para 2022 de julio 2022- (p. 14), marcando un retorno a los bajos niveles del quinquenio previo a la COVID-19 (2014-2019) (p. 15).

- Por su parte la inflación, que impacta especialmente en los precios internacionales de alimentos e hidrocarburos, contribuye a la aceleración inflacionaria, que es mayor en los países emergentes y en desarrollo (7,3% en promedio) (p. 16), con su consecuente impacto distributivo regresivo -siendo además los alimentos y la energía los rubros de mayor porcentual del gasto de los hogares más pobres- (p. 16), y considerándose el mayor shock de precios internacionales desde los '70 (p. 16).

- "En 2021, 1 de cada 2 personas ocupadas en la región, está en condiciones de informalidad" (p. 32).

- "La recuperación parcial del empleo en la post-pandemia ha estado liderada por el crecimiento informal: entre el 50% y el 80% de la creación neta de trabajo entre el

tercer trimestre de 2020 y el segundo de 2021” (p. 32).

- A lo que agregamos que “El crecimiento del número de ocupados ha sido generalizado entre las distintas ramas de actividad económica, con la excepción de las actividades agrícolas y de extracción y los servicios básicos” (CEPAL, 2022, p. 85), y se amplía:

Al cierre del cuarto trimestre de 2021 solo la construcción, los servicios básicos y los servicios financieros y a empresas habían alcanzado niveles de ocupación similares a los del cuarto trimestre de 2019. Cabe destacar que estas ramas de actividad concentran menos de un cuarto del total de ocupados. En contraste, actividades como los servicios comunales, sociales y personales, el comercio y la industria manufacturera, que suelen concentrar más del 60% del empleo, aún no han recuperado plenamente los niveles que presentaban antes de la crisis. (CEPAL, 2022, p.86).

- Y sumamos que “[s]e mantienen las asimetrías de género en el proceso de recuperación de los mercados laborales, y la recuperación es más lenta e incompleta en el caso de las mujeres” (CEPAL, 2022, p. 86), en síntesis,

Si bien las tasas de participación no llegan a los niveles previos a la crisis en ninguno de los casos, el rezago de la tasa femenina es mayor que el de la masculina: mientras que

la tasa de participación de las mujeres al primer trimestre de 2022, del 51,4%, representa un 97,5% del nivel que registraba al cierre de 2019, la tasa de participación del 74,2% que presentaban los hombres supone un 99,0% de su valor al cierre de 2019. (pp. 86-87).

Estos aspectos clave son útiles para entender la situación en la que se encuentran las personas y las familias en la región, ya que las transformaciones del mundo del trabajo en el siglo XXI y en particular su precarización en la región, previas a la pandemia, se potencian con la crisis por la pandemia y sus impactos agudizados por la guerra en Ucrania cuyos efectos se sienten en todos los rincones del planeta.

En este sentido, consideramos aquí que la desintitucionalización del mundo del trabajo y la forma y relevancia que adquiere en la región LAC es una cuestión central para entender el malestar general que se expresa en los indicadores del Latinobarómetro, ya que afecta la calidad de vida, las oportunidades reales y el proyecto de futuro de gran cantidad de personas -mayormente mujeres- y familias que se encuentran entre los grupos de indigentes, pobres y clases medias inclusive -aún las y los asalariados de la región en muchos casos se encuentran bajo la línea de la pobreza-.

La informalidad laboral, tal como señala la OIT², expone a las personas a situaciones de

² Sobre el concepto de Trabajo Decente definido por la OIT, ver en OIT, Trabajo Decente (sitio web): “Durante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre 2015, el trabajo decente y los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente - creación de empleo, protección social, derechos en el trabajo y diálogo social - se convirtieron en elementos centrales de la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible”.

precarización: salarios bajos o ingresos insuficientes para cubrir las necesidades básicas propias y de sus familias; quedarse fuera de los sistemas de protección social -básicamente cobertura de salud, pensión y jubilación, y contención ante enfermedad-; trabajar en condiciones insalubres o inseguras; y no poder negociar sus salarios para asegurar ingresos estables y adecuados según las tareas y capacidades. Estas condiciones, si son permanentes y se arrastran desde varias generaciones, contribuyen al desapego hacia un proyecto de futuro socialmente compartido en el que no se tiene cabida.

3.2.4. Conclusión de la sección.

En síntesis, vemos entonces que existe, en LAC, una pérdida de confianza en las instituciones, correlacionada con un desarrollo sostenible insuficiente en las dimensiones personas, planeta y prosperidad. Particularmente, la recuperación post-pandemia muestra señales de alarma ya que no logra ser resiliente e inclusiva, y en un contexto complejo de incertidumbre y crisis global, expone a la región al enorme desafío de redoblar esfuerzos para superar las limitaciones estructurales que ya se evidenciaban en 2019.

En este trabajo planteamos que estos desafíos son insoslayables para conservar o lograr una convivencia sin violencia en la región, y en este sentido nos importa revisar los resultados en las dimensiones transver-

sales de la Agenda 2030: paz y alianzas, ya que las instituciones sólidas, las alianzas y los medios de implementación cuyas metas están contenidas en los ODS 16 (Paz e instituciones sólidas) y ODS 17 (Alianzas para el Desarrollo Sostenible) reflejan los grandes consensos democráticos alcanzados en el seno de las Naciones Unidas con miras a lograr las metas comprometidas para el Desarrollo Sostenible en 2030, incluyendo aspectos clave para la gobernanza mundial.

Nos preguntamos entonces, mientras ocurre lo observado en las secciones anteriores, ¿qué sucede con las dimensiones Paz y Alianzas, aquellas transversales y vinculadas al fortalecimiento institucional y los medios de implementación para la Agenda 2030?

3.3. Avances en el ODS 16 y el ODS 17.

A escala global, debido a la falta de estadísticas nacionales, de indicadores comparables entre naciones, y a que aún algunos indicadores de estos ODS no se han adoptado y adaptado en todos los países, sólo sobre algunos pocos indicadores puede hacerse seguimiento y comparación. En este sentido, UNDESA (2021) muestra el progreso con base en los datos más actualizados disponibles, y para el ODS 16 es claro que el mundo se encuentra muy rezagado respecto a las metas y avanzando insuficientemente, y también puede decirse lo mismo para LAC en particular (indicadores de tasa homici-

dios, avance en instituciones de DDHH, encarcelados sin sentencia). En particular, en UN (2020) se señala que “[l]os conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia continúan siendo amenazas para el desarrollo sostenible.”(p. 56) y se evidencia que “los defensores de derechos humanos, los periodísticas y los sindicalistas son blanco de ataques violentos con demasiada frecuencia” (p. 57) y que si bien más países cuentan con legislación en materia de acceso a la información pública aún es deficiente su implementación (p. 57).

En cuanto al ODS 17, UNDESA (2021) muestra -tanto a escala global como para LAC- que no se ha cumplido el compromiso de los países desarrollados respecto a la transferencia de recursos para la cooperación al desarrollo, y que es insuficiente el avance en la implementación de sistemas de estadísticas nacionales, mientras que es positivo el avance en la mejora del acceso y aumento del uso de la Internet.

Es importante notar que los indicadores faltantes en ambos ODS se refieren, como vimos anteriormente, a cuestiones de importancia estratégica para el fortalecimiento institucional y la creación de capacidades para la implementación de la Agenda 2030, por lo que se hace necesario avanzar en su adopción y adaptación en la región y en los niveles nacionales y subnacionales para contar con aprendizajes, evidencia y mediciones de avances que permitan priorizar estas cuestiones y asignar recursos para su mejora con vistas a consolidar los medios de

implementación y así acelerar el paso para lograr las metas a 2030.

En este sentido, en UN (2020) se señala que:

El apoyo a la implementación de los ODS ha sido constante pero frágil, con grandes y persistentes desafíos. Los recursos financieros siguen siendo escasos, las tensiones comerciales han aumentado y todavía faltan datos cruciales. La pandemia de la COVID-19 amenaza ahora los logros alcanzados ya que se prevé que el comercio, la inversión extranjera directa y las remesas disminuyan. La pandemia parece estar acelerando las tendencias actuales de interrupción de la cadena de valor mundial. Uno de los pocos aspectos positivos en este momento es el aumento del uso de la tecnología ya que las personas acuden en masa a Internet para trabajar, comprar y conectarse con otros, pero incluso esto destaca una brecha digital que todavía es enorme. (p. 58).

4. Rol de la cooperación al desarrollo para la Agenda 2030. La Cooperación Sur-Sur y Triangular como innovación en la Década de Acción.

La Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSST) es considerada un catalizador para el desarrollo sostenible, y es una de las formas evolucionadas de la Cooperación al Desarrollo, inicialmente denominada cooperación técnica entre países en desarrollo instituida

mediante el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978 (PABA) (UN, 1978), y actualizada recientemente en el Plan de Acción Buenos Aires+40 (PABA+40) (UN, 2019) para alinearse con la Agenda 2030. La CSST es un instrumento clave dentro de la Agenda 2030 para la movilización de recursos, la formación académica y técnico-científica, el fortalecimiento de capacidades, y la cooperación sinérgica entre países del Sur Global y eventualmente Norte-Sur, incluyendo sector público, privado, académico y sociedad civil. Si bien es parte de los instrumentos de la cooperación al desarrollo, se diferencia de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) que los países desarrollados se han comprometido a prestar a los países en desarrollo a través de la asignación de partidas presupuestarias específicas como porcentaje de sus PBI.

Actualmente, y especialmente a partir de las reformas del Sistema de Naciones Unidas encaradas en 2017, la cooperación al desarrollo -tanto AOD como CSST- se encuentran sometidas a un proceso de análisis y mejora de cara a contribuir significativamente en la aceleración para alcanzar las metas de los ODS en 2030 (ECOSOC, 2018). Por un lado, respecto a la AOD, se establece que debe acelerarse y aumentar el cumplimiento de las metas comprometidas en la Agenda 2030 (ODS 17, indicador 17.2), y por otro lado se afirma que no sólo la cantidad sino también la calidad de dicha AOD debe mejorarse, de manera de contribuir mejor con los 17 ODS: debe ser más inclusiva, orientarse a las desigualdades de género y necesidades de los jóvenes y de las minorías rezagadas; debe

poner especial atención en los países menos adelantados o en situaciones especiales (como por ejemplo los más pobres y amenazados por la crisis climática y con menor capacidad de resiliencia); se debe fomentar su asignación y uso eficaces, su orientación estratégica y su mejora en calidad y eficacia (ECOSOC, 2018, p. 3). En particular sobre la Cooperación Sur-Sur (CSS), en PABA+40 (UN, 2019) se refuerza su relevancia como instrumento complementario de la Cooperación Triangular (Norte-Sur), su aporte al desarrollo de capacidades en los países del Sur Global, su importancia estratégica mediante alianzas y cooperación que contribuyen a “instaurar un orden económico internacional justo y equitativo” (p. 3), que “ha facilitado la integración regional y sub-regional, ha proporcionado enfoques innovadores para la adopción de medidas colectivas y ha fortalecido su contribución al desarrollo sostenible en sus tres dimensiones” (p. 3). Reconociendo además el avance en su institucionalización, abarcando más temas prioritarios y estratégicos -agricultura, alimentación, riesgos de desastres, cambio climático, gestión urbana- (p. 3), recomendando su inclusión en planes nacionales y su orientación al fortalecimiento de las MiPyMES de la región, el sector académico y los actores no estatales. Y el perfeccionamiento de los mecanismos de evaluación de la efectividad de la CSS y las difusión de buenas prácticas transparentes, sostenibles, responsables y eficaces de la CSST y recomendando el mayor conocimiento sobre las implicancias de las alianzas público-privadas (p. 3).

En general es destacada la experiencia del PNUD en la gestión de fondos para la CSS junto con la experiencia de China con la Ruta de la Seda en proyectos de gestión de riesgos de desastres en América Central y Caribe (UNDP, 2017), la relevancia que alcanzó al CSST durante la pandemia por COVID-19 (GPI, 2021), destacando la cooperación India y la iniciativa COVAX, y en el marco de las acciones para el cambio climático y la conservación de la biodiversidad (Galaxy, 2022). También recientemente en el Pacto Climático de Glasgow de noviembre de 2021 (UN, 2022) se menciona la necesidad de cumplir las metas de financiamiento para el Cambio Climático comprometidas para el 2020 (punto 44, p. 6) y de aunar esfuerzos y escalar la efectividad del Mecanismo de Financiamiento y de todas las fuentes y donantes para el Cambio Climático (punto 47, p. 6).

5. Conclusiones.

La situación descrita hasta aquí muestra a la región América Latina y el Caribe (LAC) en un contexto de reacomodamiento geopolítico y recuperación post-pandemia que condiciona las opciones de políticas para la reconstrucción sostenible e inclusiva en la Década de Acción (2020-2030). Latinoamérica cuenta con los recursos codiciados por el mundo -alimentos, minerales, agua- y tiene la oportunidad de reposicionarse gracias a su explotación, que será sostenible en tanto se organice para proveerlos cuidando el ambiente y sin dejar a nadie atrás, y será resiliente en tanto permita reconstruir mejor las estructuras y los resultados alcan-

zados en 2019. Esto implica que ante el contexto actual de demanda creciente de los recursos disponibles en la región, existe tanto el riesgo de repetir la historia de ciclos y crisis recurrentes cada vez más pronunciadas y más próximas, como la oportunidad de innovar en la reacción y respuestas al contexto.

El crecimiento ya es bien sabido que no asegura un desarrollo sostenible, ya que los desafíos son multidimensionales y multi-causales –desafíos tales como superar la pobreza, reducir la desigualdad en cada una de sus formas, y encarar la mitigación y adaptación al cambio climático-. Se necesita entonces encarar un desarrollo que asegure: (i) resultados, efectos e impactos en las dimensiones social, económica y ambiental; (ii) que se sostenga en progresos en los pilares Paz y Alianzas, y (iii) que tenga en cuenta los impactos a escala e intergeneracionales.

La interdependencia económica y ambiental a escala planetaria impone identificar problemas y crear soluciones trascendiendo fronteras, creando sinergias en múltiples sectores y niveles, y sumando esfuerzos en un mismo sentido en pos de un interés común. Parecen palabras dichas ya muchas veces, sin embargo a la luz de los acontecimientos actuales cobran nuevos significados. Los desplazamientos forzados por conflictos bélicos pero también por crisis socio-económicas o ambientales, la conflictividad urbana pero también la conflictividad simbólica y discursiva en las redes sociales, y la conflictividad política para

imponer visiones en un juego de suma cero entre intereses confrontados, son elementos de un escenario en el que la mayor parte de los habitantes de LAC juegan sus destinos y el de sus familias viendo y viviendo el deterioro de su calidad de vida, de las condiciones de supervivencia y de las oportunidades para desplegar una vida digna y plena.

La Agenda 2030, sus 17 ODS y sus 169 metas y sus indicadores (actualmente 244), son una hoja de ruta consensuada en 2015 pero que ya se ve, a mitad del camino, que resulta insuficiente para lograr la transformación hacia un desarrollo sostenible. Para encarar la segunda etapa hacia el 2030 se requiere una revisión detallada y basada en evidencia de los resultados alcanzados, de los mecanismos e instrumentos aplicados, de los medios de implementación asignados. Evaluar entonces resultados, efectos, impactos, procesos, herramientas e instrumentos, revisando la teoría de cambio y modificando lo que sea necesario para ajustar el rumbo y acercarse a la promesa de transformar el mundo para lograr un desarrollo sostenible e inclusivo en 2030, que reduzca las incertidumbres y favorezca la convivencia pacífica para muchas generaciones.

Se necesitarán entonces soluciones resilientes que permitan superar las crisis pero también modificar las estructuras limitantes, identificando prioridades y soluciones efectivas, eficaces y eficientes a mediano y largo plazo. También todo esto ha sido dicho ya muchas veces, pero no por eso deja de tener plena vigencia, ya que circularmente o en

forma de espiral, cae la región en repetidas y similares crisis, cada vez más agudas y frecuentes, de alcance cada vez mayor.

En este sentido y con este encuadre, la Cooperación Sur-Sur y Triangular aparece como una herramienta e instrumento promisorio para el desarrollo sostenible tanto en países en desarrollo como en países de renta media, ya que los aprendizajes acumulados en los últimos años y especialmente durante la pandemia, muestran sus ventajas y oportunidades (GPI, 2021), a saber:

- Ventajas:
 - Agilidad y flexibilidad para instrumentar respuestas innovadoras ante las crisis.
 - Construcción de confianza entre los países y diversos actores.
 - Creación de capacidades locales y endógenas.
 - Cooperación y coordinación en los niveles subnacionales y multinevel.
 - Transferencia de conocimientos y tecnologías que sean apropiadas por los destinatarios y respondan a sus necesidades y demandas.
 - Fortalecimiento de los espacios de formación académica y científico-tecnológica.
- Oportunidades identificadas y propuestas en este trabajo:
 - Enfocar problemas transfronterizos

con estrategias compartidas y sinérgicas.

- Nutrir procesos de gobernanza multiescalares y multiactorales, creando bases para consensos estratégicos de largo plazo.

- Crear sinergias y fortalecer a los actores regionales para lograr una mayor visibilidad e incidencia en los procesos globales clave.

- Fortalecer las capacidades regionales en todas las escalas, de manera articulada, para enfrentar los problemas estructurales comunes -delito transnacional, corrupción, fuga de divisas, dependencia tecnológica, débil control y fiscalización estatal, informalidad laboral, desigualdad de género, entre otros-. En este sentido, explorar las oportunidades que ofrece la creación de bienes públicos regionales.

- Potenciar la integración regional y sub-regional, fortaleciendo las cadenas de valor regionales y facilitando la densificación de los entramados productivos clave con alta participación de MiPyMES locales y generación de pleno empleo decente, mejorando los saldos de las balanzas comerciales (exportaciones-importaciones).

- Favorecer la creación de valor en origen, especialmente en las cadenas productivas vinculadas a los recursos naturales regionales (alimentos, energía, materias primas), bajo las premisas de la sostenibilidad de triple impacto, buscando innovar en soluciones basadas en la naturaleza, la bio-economía y la economía circular.

- Crear mecanismos o incidir en la elaboración de mecanismos para aumentar las exportaciones de bienes básicos -alimentos y energía- asegurando a su vez la

provisión suficiente y asequible de los mercados internos (crecimiento con seguridad alimentaria y energética).

- Crear mecanismos o incidir en la elaboración de mecanismos para asegurar el acceso oportuno, adecuado y asequible a los bienes y servicios de salud (medicamentos, vacunas, instrumental, recursos humanos capacitados, instalaciones, etc.).

- Crear mecanismos o incidir en la elaboración de mecanismos para incentivar la inversión extranjera directa sostenible (que produzca resultados, efectos e impactos positivos en la economía, la sociedad y el ambiente).

- Crear mecanismos o incidir en la elaboración de mecanismos para la adaptación y la mitigación del cambio climático que contemplen la justicia climática (herramientas financieras, compensaciones, fondos de financiamiento, etc.).

- Crear mecanismos o incidir en la elaboración de mecanismos para abordar los desafíos de la transformación digital -impuestos globales, nuevos modelos de negocio sostenibles, otros posibles).

- Crear mecanismos o incidir en la elaboración de mecanismos para abordar los desafíos del endeudamiento externo.

- Seguir sumando esfuerzos para la plena implementación en todos los países de la región del Acuerdo de Escazú para el acceso a la justicia, la participación y el acceso a la información en materia ambiental.

- Producir evidencia, investigación y experiencias para la adopción y adaptación de los indicadores que aún no se han imple-

mentado en la región, en los niveles nacionales y subnacionales, incluyendo los vinculados a aspectos clave como la coherencia de políticas entre otros posibles.

En resumen, los progresos en la formalización de la CSST en los recientes años y los procesos en marcha para su mejora a través del enfoque para la cooperación eficaz para el desarrollo - considerando los lineamientos para la CT (GPI, 2021, p. 25) y otras iniciativas en marcha-, muestran una oportunidad para sumar esfuerzos desde los ámbitos académicos y universitarios -para crear capacidades, experiencias exitosas, aprendizajes y evidencia-, aunando los ODS 16 y ODS 17 potenciando la transparencia, la participación y la toma de decisiones informada en la CSST.



Roxana Goldstein

Magíster en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental de la Universidad de Buenos Aires.

Coordinadora de Proyectos / Consultora Asociada, Cátedra Sur-Sur UBA, Universidad de Buenos Aires.

Miembro del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (CIAP/FCE/UBA).

Correo electrónico: goldstein.roxana@gmail.com

Bibliografía

- CEPAL (2021). La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Informe Especial Covid-19 Nro. 11. 8 de julio de 2021. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47043/5/S2100379_es.pdf (consultado 20/07/2022).
- CEPAL (2022). Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022. (LC/PUB.2022/9-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2022. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48077-estudio-economico-america-latina-caribe-2022-dinamica-desafios-la-inversion> Link directo al pdf https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48077/S2200607_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y (consultado 11/09/2022).
- CODS (2022). Índice ODS 2021 América Latina y el Caribe. Resumen Ejecutivo. Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina (CODS), Bogotá, Colombia. Julio 2022. Disponible en https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2022/07/Resumen_Ejecutivo_I%CC%81NDICE-1.pdf (recuperado 23/08/2022).
- ECOSOC (2018). How Governments of the South assess the results of the South-South Cooperation: Case studies of the South-led approaches. ECOSOC, Development Cooperation Forum. DCF Policy Briefs. February 2018, Nro. 20. Disponible en https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/dcf/dcf_policy%20brief_no_20_South-led-assessment.pdf (consultado el 20/08/2022).
- Galaxy (2022). HLPF – 2022 South South Galaxy Side Event. <https://www.southsouth-galaxy.org/news/news-article-hlpf-2022-side-event-ssc-trc-to-support-sdgs-implementation/-from-the-lens-of-voluntary-national-reviews-vnrs-14-july-2022/> (consultado 2/8/2022).
- Goldstein, Roxana (2020). Desafíos del Desarrollo Sostenible en la Nueva Normalidad. Coherencia de Políticas para la Agenda 2030 y los ODS en la Década de Acción. En La Administración Pública en Tiempos Disruptivos. Comp. Diego Pando, Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, 2020. Disponible en <https://aaeap.org.ar/bibliotecas/la-administracion-publica-en-tiempos-disruptivos/> (pp. 171-176). (Consultado 20/07/2022).
- GPI - Alianza Global para la Cooperación Triangular Eficaz (GPI) (2021). Aprovechar las asociaciones triangulares para responder a COVID-19 y construir mejor tras la pandemia. BPC Papers, Vol. 8, N.2, BRICS Policy Center, Río de Janeiro. Disponible en <https://bricspolicycenter.org/publicacoes/aprovechar-las-asociaciones-triangulares-para-responder-al-covid-19-y-construir-mejor-tras-la-pandemia/> (consultado 20/08/2022).
- IPBES (2018). Resumen para los responsables de la formulación de políticas del informe

- de evaluación regional sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas de las Américas de la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas. J. Rice, C.S. Seixas, M.E. Zaccagnini, M. Bedoya-Gaitán, N. Valderrama, C.B. Anderson, M.T.K. Arroyo, M. Bustamante, J. Cavender-Bares, A. Díaz-de-León, S. Fennessy, J.R. García Marquez, K. Garcia, E.H. Helmer, B. Herrera, B. Klatt, J.P. Ometo, V. Rodríguez Osuna, F.R. Scarano, S. Schill y J. S. Farinaci (eds.). Secretaría de la IPBES, Bonn (Alemania). [] páginas. (Documento IPBES/6/15/Add.2. Distribución general 23 de Abril de 2018. Plenario de la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas. Sexto período de sesiones, Medellín Colombia, 18-24 de marzo de 2018.) Disponible en https://www.ipbes.net/system/tdf/ipbes_6_15_add.2_spm_americas_spanish.pdf?file=1&type=node&id=28521 (consultado 17/10/2018).
- IPCC (2021). 6th. Assessment Report. Disponible en Sixth Assessment Report (ipcc.ch) (consultado 20/07/2022).
- Kliksberg, Bernardo (Comp.) (2005). La Agenda Ética pendiente de América Latina. Fondo de Cultura Económica y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Argentina.
- Kliksberg, Bernardo (2011). Escándalos Éticos. Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.
- Kliksberg, Bernardo (2022). Propuestas estratégicas para mejorar el mundo. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires, 2022. Libro digital.
- Maurizio, Roxana (2022). Un crecimiento débil y crisis global frenan la recuperación del empleo en América Latina y el Caribe. Nota técnica X Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2022. OIT. Septiembre, 2022. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_854764.pdf (consultado 02/09/2022).
- UN (s/f). ODS 16. ¿Por qué es importante?. Disponible en https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal_16_Spanish.pdf (consultado 20/07/2022).
- UN (1978). Buenos Aires Plan of Action (1978) (PABA). UNDP Special Unit for Technical Cooperation among Developing Countries (TCDC). Disponible en <https://unsouthsouth.org/bapa40/documents/buenos-aires-plan-of-action/> (consultado 20/08/2022).
- UN (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement> (recuperado 01/08/2022).
- UN (2019). Documento Final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. Buenos Aires, 20 al 22 de marzo de

2019. A/CONF.235/6*. Naciones Unidas, New York, 2019. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/066/50/PDF/N1906650.pdf?OpenElement> (consultado 20/08/2022).
- UN (2020). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020. Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (UNDESA). https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf (consultado 20/08/2022).
- UN (2022). Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties of the Paris Agreement on its third session, held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties of the Paris Agreement at its third session. Framework Convention on Climate Change. 8 de marzo de 2022. (FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1). Disponible en https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf (consultado 20/08/2022).
- UNDP (2017). South-South Cooperation on Climate Change Remarks at High-Level Forum on South-South Cooperation on Climate Change: “Partnership for Climate-Friendly and Sustainable Development: Southern Countries in Action”, Achim Steiner UNDP Administrator, 15 November 2017. Disponible en https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2017/11/Opening-03_UNDP.pdf (consultado 30/08/2022).
- UN-HLPF (2019). Declaración política del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible celebrado bajo los auspicios de la Asamblea General. Asamblea General de Naciones Unidas, 9 de septiembre de 2019 (A/HLPF/2019/L.1). Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N19/273/44/PDF/N1927344.pdf?OpenElement> (consultado 20/08/2022).

Sitios web.

- CEPAL, Agenda2030lac.org, ODS 16. Disponible en <https://agenda2030lac.org/es/ods/16-paz-justicia-e-instituciones-solidas> (consultado 30/08/2022).
- CEPAL, Agenda2030lac.org, ODS 17. Disponible en <https://agenda2030lac.org/es/ods/17-alianzas-para-lograr-los-objetivos> (consultado 20/06/2022).
- Latinobarómetro (2020). Encuesta 2020, análisis online. Disponible en <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> (consultado 01/09/2022).
- OIT, Trabajo Decente. Disponible en <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm> (consultado 20/08/2022).

UN, ODS 16. Todos los indicadores del ODS 16. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> (consultado 20/07/2022).

UN, ODS 17. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships> (consultado 20/06/2022).

Wikipedia, Guerra. Disponible en <https://es.wikipedia.org/wiki/Guerra>, (consultado 20/08/2022).

LA NUEVA AGENCIA ARGENTINA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ASISTENCIA HUMANITARIA - CASCOS BLANCOS: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN LA PERIFERIA*

Pablo Exequiel Virasoro

1. Introducción

Desde 1994, la Comisión Cascos Blancos ha sido el organismo nacional encargado del diseño e implementación de la asistencia humanitaria internacional de la República Argentina, apoyando política y diplomáticamente su desarrollo en el marco de los organismos internacionales y regionales, impulsando un enfoque democrático de la asistencia humanitaria, basada en los principios de imparcialidad, neutralidad, independencia y humanitarismo, junto a la perspectiva de género como eje transversal.

Para cumplir con su misión construyó una red de alianzas estratégicas con Organizaciones y Agencias del Sistema de las Naciones Unidas, tales como la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de

Desastres (UNDRR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) entre muchas otras.

Ha coordinado la respuesta internacional ante desastres socio naturales poniendo a disposición su capacidad de respuesta ante las emergencias, la gestión integral del riesgo de desastres, la lucha contra el hambre y la pobreza, y el fortalecimiento del cuerpo civil de voluntarios y voluntarias, seleccionados y en permanente disposición para tales efectos.

En el ámbito de los compromisos asumidos en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030¹; en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030² y en los resultados de la Cumbre Mundial Huma-

* Artículo de reflexión.

¹ Res. AGNU 69/283. Disponible en: <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1516720.pdf>. El Marco se propuso "la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales". Para ello, propuso "prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional".

² Agenda disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

nitaria; teniendo en cuenta el creciente número y complejidad de los eventos socio naturales que afectan al mundo, la asistencia humanitaria de la Argentina ha orientado sus acciones y esfuerzos para contribuir con la prevención, la preparación, la mitigación, resiliencia y el desarrollo sostenible de las comunidades locales.

Asimismo, y teniendo como marco el Acuerdo de París y los trabajos de la COP21, dentro de las acciones prioritarias de Cascos Blancos han figurado las relacionadas al fortalecimiento de las comunidades en especial con capacitación en acciones de mitigación y adaptación al Cambio Climático y su vinculación con la Reducción del Riesgo de Desastres.

El 10 de diciembre de 2021 el Plenario de la 76° Asamblea General de Naciones Unidas adoptó una nueva Resolución sobre Cascos Blancos. Dicha Resolución no sólo contó con un amplio consenso, sino que obtuvo 104 copatrocinios, récord histórico, incluyendo el copatrocinio de los 27 Países Miembros de la Unión Europea.

2. Una nueva etapa

El 22 de marzo de 2022 el Poder Ejecutivo Nacional sancionó el Decreto Nro. 143/2022, creando la AGENCIA ARGENTINA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ASISTENCIA HUMANITARIA - CASCOS BLANCOS como organismo desconcentrado del Ministerio

de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.³ En tanto estructura institucional que reúne a los dos pilares de la ayuda internacional del Estado Argentino, la asistencia humanitaria y la cooperación técnica, la nueva Agencia recibió para efectos administrativos y de comunicación el acrónimo de ACIAH, que utilizaremos en lo sucesivo para facilitar la referencia a la Agencia.

“Con la creación de la Agencia, nuestro país logra que el Estado institucionalice y jerarquice dos instrumentos estratégicos en favor de la lucha contra la desigualdad y la solidaridad entre los pueblos. Por un lado, una política exterior de mitigación de las inequidades en pos del desarrollo con el intercambio de científicos y expertos en el marco del Fondo Argentino de Cooperación (FO.AR), nacido en 1992. Por otro, Cascos Blancos, un instrumento de política exterior al servicio de la ayuda humanitaria, que desde 1994 responde a distintos escenarios de riesgo y emergencias con un voluntariado estatal, bajo el principio de no discriminación y respeto a la soberanía de los pueblos y que cuenta con el copatrocinio de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.” (Frederic, 2022)

Conforme el art. 3 del Decreto 143/2022, la ACIAH unificó las competencias de dos áreas del Ministerio de Relaciones Exteriores: la Dirección General de Cooperación Internacional y la Comisión Cascos Blancos, al serle asignadas las siguientes responsabilidades:

³ La denominación original prevista en el Dec. 143/2002 “Agencia de Cooperación Internacional y Cascos Blancos”, fue sustituida poco después mediante Dec. 248/2022, para reflejar con mayor precisión su competencia primaria.

1. Definición, conducción política y cursos de acción a seguir en materia de cooperación internacional bilateral y multilateral; instrumentación de los planes, programas, proyectos y acciones y búsqueda de alternativas de financiación para su ejecución.

2. Negociación y definición de los planes, programas, proyectos y acciones de cooperación internacional de los organismos internacionales con la República Argentina, ejerciendo el rol de organismo coordinador a nivel nacional.

3. Diseño, formulación y ejecución de las acciones de cooperación internacional, asignando los recursos disponibles –incluyendo el Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO-AR)⁴ - y estableciendo metodologías de control de gestión y evaluación de las mismas.

4. Diseño, elaboración, desarrollo, ejecución y difusión de las políticas, estrategias y acciones de asistencia humanitaria, de atención de emergencias, de gestión integral del riesgo de desastres y de contribución al

desarrollo sostenible de la República Argentina a nivel internacional; incluyendo su financiación, tanto a nivel bilateral como en coordinación con los organismos competentes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁵, de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de otros organismos internacionales, regionales y subregionales⁶ desempeñándose como punto focal argentino en estas áreas de trabajo.⁷

5. Planificación, conducción y ejecución de las acciones del programa internacional de voluntariado civil del Estado Nacional denominado “Iniciativa Cascos Blancos”, cuerpo de voluntarios creado mediante el Decreto N° 466 de fecha 29 de abril de 1998, restablecido mediante el Decreto N° 56 del 12 de enero de 2001.

6. Coordinación de las capacidades de los organismos nacionales, provinciales y municipales, entidades de la sociedad civil y del sector privado, para viabilizar la asistencia humanitaria que la Argentina ofrece y recibe del exterior, articulando con las agencias extranjeras

⁴ Creado en 1992, el FO-AR es alimentado desde ese año a través del presupuesto general del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, y administrado por la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN) de dicha cartera. El FO-AR se transformó así en la pieza central de la Cooperación Argentina, allanando dificultades presupuestarias para pago de pasajes y viáticos (histórico talón de Aquiles de las instituciones argentinas con reconocidas capacidades técnicas), lo cual permitió fortalecer los vínculos de nuestro país con los países en desarrollo, mediante la cooperación técnica traducida fundamentalmente en proyectos bilaterales.

⁵ Por ejemplo el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) el Depósito de Respuesta Humanitaria de las Naciones Unidas (UNHRD), etc.

⁶ Entre ellos el MERCOSUR, la Unión Europea, la Unión Africana, entre otros.

⁷ Fuente: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/politica-externa/cascos-blancos/quienes-somos>

competentes, así como asesorando y colaborando en relación con los requisitos, tramitación y procedimientos necesarios para la importación y exportación de suministros humanitarios.

7. Representación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR) de la República Argentina, conforme lo establece su normativa y en las reuniones de gabinete de crisis que en su marco se convoquen, obrando en consecuencia sobre la base de las directivas que allí se impartan.

Conforme el art. 4 del Dec. 143/2022, la conducción de la ACIAH está a cargo de un Presidente, designado por el Poder Ejecutivo Nacional con rango de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario y jerarquía de Subsecretario⁸. Dicho Presidente funge además como Presidente de la Comisión Cascos Blancos, que conforme el mismo artículo, cambia su composición y pasa a estar conformada por cinco funcionarios ad-honorem: un Vicepresidente y cuatro vocales.⁹

Por su parte, la Decisión Administrativa 576/2022 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, publicada el 07 de junio de 2022,

completó la estructura de la nueva Agencia, distribuyendo sus competencias en dos áreas principales: la Dirección Nacional de Cooperación Internacional, que sustituyó la histórica Dirección General de Cooperación Internacional, y la Dirección Nacional de Planificación y Coordinación de Asistencia Humanitaria, que asumió algunas de las Responsabilidades y funciones de la Comisión Cascos Blancos.¹⁰

Como órgano desconcentrado de la Cancillería, la ACIAH fue dotada con amplias facultades para trazar la estrategia de cooperación internacional y acción humanitaria de la Argentina, y a tal fin obtener y administrar los recursos necesarios para ambas herramientas de política exterior. Esta característica marca una importante diferencia con respecto a la histórica estructura del Ministerio, que mantenía a ambas áreas de trabajo bajo la órbita de diferentes autoridades, con escasa interacción entre ambas, y con agendas que en diversas ocasiones se superponían, duplicando esfuerzos y restando coherencia al accionar solidario de nuestro país con sus socios internacionales. En este sentido, consideramos que la conducción unificada de la ACIAH, y su dependencia directa del Ministro de Relaciones Exteriores, le permite ya en sus primeros meses de vida, desplegar una agenda de cooperación internacional y acción humanitaria de mayor eficacia y eficiencia que sus predecesoras, com-

⁸ Por Decreto N°273/2022 fue designada como primera presidente de la ACIAH la Dra. Sabina Frederic.

⁹ Por Decreto N 436/2022, el autor fue designado como Vicepresidente de la Comisión Cascos Blancos, en el ámbito de la Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria – Cascos Blancos.

¹⁰ Para mayor información sobre la actividad de la Comisión Cascos Blancos hasta 2021, recomendamos la lectura del brochure disponible en: https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/cascos_blanco_-_brochure_2021_-_espanol_-_english.pdf

plementando acciones de respuesta rápida a emergencias –como por ejemplo, el envío de misiones humanitarias o donaciones de insumos humanitarios en casos de desastres- con posteriores acciones de cooperación técnica que coadyuven a la construcción de capacidades para la prevención, gestión y mitigación de estos mismos desastres. Esta estrategia y conducción unificada de toda la acción solidaria internacional del país, facilita la interlocución y planificación junto a sus socios, y la articulación de ambos tipos de acciones –lo cual en la práctica no ocurría- aquellas de respuesta a emergencias y las actividades de construcción de capacidades, que pueden complementarse con adecuada planificación.

“Si en su momento la cooperación y la asistencia humanitaria fueron entendidas como instancias autónomas que, circunstancialmente, se podían encontrar en alguna acción o proyecto, hoy vemos que la ausencia de articulación institucional es una debilidad para responder a las necesidades sociales, sobre todo para atender a las estructurales detrás de las emergentes. Y esto es más evidente aún en nuestra región, en nuestros países, nuestras sociedades, que muestran que la asistencia humanitaria se debe articular con estrategias de cooperación; promoviendo la reducción de las profundas asimetrías que nos afectan. Y cuando hablamos de estrategias de cooperación hacemos referencia al intercambio de experiencias y saberes técnicos, al mejoramiento de las capacidades de respuesta humanitaria y del desarrollo de condiciones (materia-

les y simbólicas) que permitan prevenir riesgos y amenazas. Se trata, en definitiva, de comprender desde el Estado que los problemas locales, con mucha frecuencia, deben poner en ejecución y diálogo tanto a los instrumentos de la cooperación como a los de la asistencia.” (Frederic, 2022).

3. Primeras acciones: desafíos y oportunidades

Aunque de reciente creación, la ACIAH ya ha demostrado su eficacia en algunos escenarios, como por ejemplo Ucrania, zona de conflicto en la que desplegó, entre los días 4 y 20 de marzo de 2022, una misión de siete voluntarios y voluntarias que se instalaron en las fronteras –inicialmente en la frontera polaco-ucraniana y posteriormente en la frontera rumano.

ucraniana- para brindar asistencia especializada –logística, sanitaria, psicológica y documental a ciudadanos argentinos y de otras nacionalidades de Latinoamérica y el Caribe desplazados con motivo del conflicto bélico. También demostró sus capacidades de respuesta rápida para la gestión y envío de donaciones argentinas a Ucrania desde el inicio conflicto, organizando la logística aérea y el despacho aduanero -en origen y destino- de ocho vuelos con más de 73 toneladas de insumos humanitarios (catres, frazadas, ropa, medicamentos, alimentos, etc.) donados por la comunidad ucraniana y empresas argentinas a los afectados por la invasión.¹¹

¹¹ De los 8 vuelos enviados, el primero fue efectuado por la empresa Aerolíneas Argentinas y los siete restantes, en el avión particular del Dr. Enrique Piñeyro, médico, piloto, cineasta y filántropo argentino que puso la aeronave a disposición de la Comisión Cascos Blancos, con todos los gastos cubiertos.

Esta nueva cara de la cooperación y acción humanitaria argentina trae consigo, a nuestro parecer, una pléyade de oportunidades para nuestro país en la periferia global, aunque no exenta de desafíos en el escenario post-COVID 19.

La primera oportunidad se presenta, precisamente, en el ámbito de la salud. Cabe señalar que la Argentina logró posicionarse en algunas regiones con varios proyectos de cooperación técnica bilateral en materia de salud, ejecutados en su mayoría entre los años 2006 y 2015¹². Más recientemente, con motivo de la pandemia de Covid-19, el país donó en 2021 a países africanos (Angola, Mozambique, Kenia y Egipto) un total de 2.200.000 dosis de vacunas AstraZeneca, con la colaboración de la Comisión Cascos Blancos para los asuntos aduaneros y logísticos. Esta acción convierte al continente africano en el mayor receptor de vacunas donadas por la Argentina (MRECIC, 2021).

En este ámbito, y con motivo de la Presidencia Pro-Tempore Argentina en la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), la ACIAH organizó, en conjunto con la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS); la Agencia Caribeña para la Gestión de Emergencias por Desastres (CDEMA)

y la Agencia de Salud Pública del Caribe (CARPHA), el “Seminario CELAC - CARICOM para el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas sobre las estrategias implementadas por los países en el marco de la Pandemia por COVID-19”, que tuvo lugar en Bridgetown, Barbados, el 4 de mayo de 2022. La actividad, realizada en formato híbrido, estuvo segmentada en tres paneles temáticos, a saber: rol de la vacunación en el escenario actual y futuro; sistemas de información en el sector turístico y rol de la cooperación en la respuesta humanitaria a la pandemia por Covid-19.

Recientes iniciativas de la ACIAH permite también vislumbrar una creciente atención de la Cancillería Argentina hacia el continente africano, como por ejemplo, la misión de cooperación técnica y acción humanitaria desplegada en Mozambique en el mes de abril de 2022. Esta primera misión de la nueva Agencia en el continente africano permitió a sus autoridades desplegar un doble mandato: i) una agenda de cooperación técnica con los socios locales, tanto en proyectos en ejecución¹³ como en proyectos en fase de exploración y diseño¹⁴, con vistas a reactivar la cooperación triangular en Mozambique, en diversas áreas temáticas: industria, ciencia y tecnología, gestión de

¹² Financiados principalmente a través del FO-AR, pueden citarse como ejemplos: Procedimientos en cirugía oftalmológica (Angola, 2006), Estudio médico-nutricional de calcio en el embarazo (Sudáfrica, 2012), Apoyo al programa de salud, maternidad e infancia (Argelia, 2015).

¹³ Se mantuvieron encuentros con: i) JICA: la agencia de cooperación japonesa con la que se está desarrollando un proyecto a cargo del Instituto Nacional de Tecnología Industrial Argentino (INTI) y el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa de Mozambique (IPEME); ii) Instituto Camoes, la agencia portuguesa con la que se está ejecutando un proyecto a cargo del MINCYT y de su homólogo, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Educación Superior de Mozambique.

¹⁴ A este último respecto, se mantuvieron reuniones de trabajo con el Instituto Nacional de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres de Mozambique (INGD), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la agencia estadounidense USAID, y la ONG Scholas Occorrentes.

riesgos, agricultura y educación; y ii) una agenda de acción humanitaria, sumándose a la “Misión Mangundze Salud”, co-organizada por el médico argentino Jorge Arias y el cura párroco argentino Juan Gabriel Arias, que permitió a un grupo de siete médicos argentinos efectuar durante tres semanas, un total de 1300 consultas médicas, 371 ecografías y 89 cirugías en favor de pacientes de áreas rurales vulnerables de la Provincia de Gaza, en el Sur de Mozambique (MRECIC, 2022).

Otras oportunidades que la ACIAH puede capitalizar se presentan en el área de gestión integral del riesgo de desastres. A título de ejemplo reciente, entre el 16 y 31 de marzo de 2022 la Comisión Cascos Blancos llevó adelante en Bolivia la primera misión humanitaria al Lago Poopó en el Departamento de Oruro, en el marco del proyecto “Asistencia a familias de Municipios afectados por la sequía y el cambio climático – Oruro”, que el Programa Mundial de Alimentos (PMA) se encuentra ejecutando en el país.¹⁵

Otra acción desplegada por la ACIAH en conjunto con el PMA tuvo lugar en Haití, con el relanzamiento del Programa Pro-Huerta a través de un proyecto piloto que promueve la creación y fortalecimiento de huertas agroecológicas escolares como una herramienta

pedagógica y didáctica, ideal para el abordaje de temáticas como la seguridad alimentaria y la salud nutricional. La primera misión del proyecto tuvo lugar entre los días 1 y 10 de junio de 2022 en el Municipio de Saint Michel de L’Attalaye, en el Departamento Artibonite, donde dos expertos voluntarios de Cascos Blancos, junto con técnicos del PMA y del Ministerio de Agricultura haitiano, efectuaron un primer relevamiento de escuelas con capacidad para albergar huertas escolares, con vistas a iniciar también el proceso de involucramiento de la comunidad educativa (estudiantes, docentes, no docentes, directivos, padres, etc.).

Con respecto a la agricultura, la trayectoria de la cooperación argentina en África, busca ser la plataforma para generar espacios de intercambio innovadores, con nuevos interlocutores y nuevas temáticas. Ejemplo de ello es el reciente seminario virtual organizado en forma conjunta por el INTA y el Instituto de Genética Agrícola de Vietnam (AGI, por sus siglas en inglés) en materia de mejoramiento de arroz, realizado el 31 de mayo de 2022 con invitaciones cursadas a 29 países de África Subsahariana. En dicho seminario se presentaron las experiencias del INTA y del AGI en materia de mejoramiento genético de la resistencia del cultivo de arroz, en particular para combatir la principal enfer-

¹⁵ El proyecto tiene por finalidad brindar asistencia a 5.600 familias de 24 municipios, a través de la restauración y construcción de reservorios de agua (limpieza de vigañas, canales, pozos, atajados, defensivos); que permitan mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la comunidad local y apoyarla en el restablecimiento de sus medios de vida.

medad biótica que limita la producción de arroz en los países invitados¹⁶. Cabe destacar que con esta clase de acciones de cooperación, se podría captar interés para una colaboración futura articulando con productores de cientos de variedades africanas de arroz cuyo intercambio podría ser de interés para la Argentina, pensando incluso en nuevos destinos de exportación de arroz argentino.

Una tercera área de oportunidades, tanto en América Latina y el Caribe como en África, es la antropología forense, con el trabajo protagonizado desde hace más de una década por el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), con el apoyo de la Cancillería Argentina. La iniciativa comenzó hace más de quince años, con las primeras ediciones de las Escuelas Latinoamericana y Africana de Derechos Humanos y Ciencias Forenses, cuyo objetivo fue crear redes para extender los conocimientos y experiencia argentinos en materia de búsqueda e identificación de restos humanos en ambas regiones continente africano¹⁷. La última edición de la Escuela Latinoamericana, realizada en Buenos Aires con el impulso de la ACIAH y fondos del FO-AR, tuvo lugar entre el 8 y el 26 de agosto de 2022 en la sede del EAAF en la Espacio Memoria y Derechos Humanos (ex-ESMA), con la participación de expertos

de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, el Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay¹⁸. Resaltamos el impacto regional de esta iniciativa, que si bien surgió inicialmente como proyectos bilaterales en algunos países, tuvo como visión extender la capacitación a expertos forenses de ambos continentes. El éxito de las sucesivas ediciones de la Escuela Latinoamericana y de la Escuela Africana de Derechos Humanos y Ciencias Forenses demuestra que la antropología forense ha sido un área de trabajo en la que la Argentina ha contado, desde la recuperación de la democracia, con capacidades reconocidas internacionalmente para proponer proyectos de alcance regional.

4. Reflexión final

El principal desafío de la ACIAH es común a toda la Administración Pública Nacional: lograr el impacto deseado de las acciones promovidas desde el Estado en un contexto de reducciones y limitaciones presupuestarias, que no sólo afectan a nuestro país, sino también a nuestros socios de la cooperación.

En dicho contexto, la estrategia y conducción unificada es una excelente noticia, ya que

¹⁶ Fueron invitados a participar del seminario todos los países socios del "Africa Rice Centre", con sede en Abidján, heredero del "West Africa Rice Development Association", asociación intergubernamental panafricana que forma parte del "Consultative Group on International Agricultural Research" (CGIAR) -la red de investigación sobre innovación agrícola-ganadera más grande del mundo. Forman parte del Africa Rice Center: Benín, Burkina Faso, Burundi, Camerún, República Centro Africana, Chad, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Egipto, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kenia, Madagascar, Mali, Mauritania, Mozambique, Nigeria, Níger, Ruanda, Sierra Leona, Senegal, Sudán, Tanzania, Togo y Uganda.

¹⁷ Fuente: <https://eaaf.org/eaaf-en-el-mundo/sudafrica/>

¹⁸ Fuente: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/comenzo-la-capacitacion-para-expertos-latinoamericanos-que-brinda-el-equipo>

allana el camino político y burocrático para que la Cancillería Argentina, a través de la Agencia, pueda dotar de mayor coherencia y complementariedad a las acciones solidarias de la República Argentina, brindando respuesta rápida donde una emergencia lo amerite, y complementando dicha acción humanitaria con posteriores actividades de cooperación técnica que permitan la construcción de capacidades, generando así una contribución a la resiliencia de las comunidades beneficiadas.

Esta nueva realidad es de particular relevancia en el continente africano, geográficamente cercano, pero atravesado por dificultades logísticas y costos muy elevados para el despliegue de misiones humanitarias y de cooperación técnica, que en lo sucesivo deberán combinarse adecuadamente para lograr resultados tangibles.

El otro gran desafío es lograr un impacto regional de las acciones que se emprendan. En las últimas dos décadas, la Cancillería Argentina concentró los esfuerzos en la construcción – o en algunos casos, reconstrucción- de agendas bilaterales con los países latinoamericanos y caribeños, con los africanos históricamente catalogados como “referentes” en el continente, y con los

países miembros del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas. El argumento aquí defendido, es que estos esfuerzos bilaterales, y los recursos materiales y humanos que la Cancillería invirtió en este nivel bilateral, hubieran sido mejor capitalizados si se hubieran invertido en la construcción de agendas con las instituciones de integración continental y regional de ambos continentes, en el caso Latinoamericano la CELAC, el CARICOM, la OECS¹⁹ y el MERCOSUR, y en el caso africano la Unión Africana²⁰, la Agencia NEPAD²¹ y las Comunidades Económicas Regionales de mayor desarrollo: la ECOWAS²², la COMESA²³ y la SADC²⁴.

Los primeros pasos de la ACIAH en este punto son auspiciosos, como pudimos reparar en la breve reseña incluida en este trabajo. Mejores vínculos políticos con estas instituciones de mandato continental ó sub-regional, pueden generar en el mediano plazo una densa trama de relaciones gubernamentales, institucionales y hasta personales, con efectos muy positivos para las relaciones exteriores de un país mediano como la República Argentina.

¹⁹ Organisation of Eastern Caribbean States (OECS). Más información en <https://www.oecs.org>.

²⁰ Más información sobre la Unión Africana, su membresía y estructura disponible en: <https://au.int/>

²¹ New Partnership for Africa 's Development. Más información sobre la Agencia NEPAD disponible en <https://www.nepad.org/>

²² Economic Community of West African States. Más información disponible en: <https://ecowas.int/>

²³ Common Market for Eastern and Southern Africa. Más información disponible en: <https://www.comesa.int/>

²⁴ Southern African Development Community. Más información disponible en: <https://www.sadc.int/>



Pablo Exequiel Virasoro

Miembro del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación
Vicepresidente de la Comisión Cascos Blancos, Ministerio de Relaciones Exteriores,
Comercio Internacional y Culto.
Doctor en Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad
Nacional de La Plata.
Consejero académico de la Cátedra Sur-Sur (UBA)
Correo electrónico: *pablovirasoro@hotmail.com*

Bibliografía

- Africa Rice Center (2017). Africa Rice Profile, disponible en: <https://www.africarice.org/about-us>
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://eaaf.org/eaaf-en-el-mundo/>
- Equipo Argentino de Antropología Forense (2022). Escuelas para la Acción Forense Humanitaria. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development->
- Frederic, Sabina (2022) Discurso pronunciado en el Acto de Lanzamiento de la Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria – Cascos Blancos, Buenos Aires, 16 de agosto de 2022.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2022). Comunicado de Prensa N° 410. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/comenzo-la-capacitacion-para-expertos-latinoamericanos-que-brinda-el-equipo>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2022). Comunicado de Prensa. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/politica-exterior/cascos-blancos/novedades/tras-mas-de-15-dias-de-intenso-trabajo-finaliza-la-mision>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2021). Qué es Cascos Blancos? Disponible en: https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/cascos_blanco_-_brochure_2021_-_espanol_-_english.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2021) Información para la Prensa 487/2021. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/cafiere-asi-como-argentina-recibio-vacunas-por-solidaridad-hoy-nos-toca-donar>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2021). Cooperación Internacional. Disponible en: <https://cancilleria.gob.ar/es/politica-exterior/cooperacion-internacional>
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2022). ¿Qué es el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres?. Disponible en: <https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai/que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres>

Res. AGNU 69/283. Disponible en:

<https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1516720.pdf>

NACIONES UNIDAS Y LAS ALIANZAS ESTRATÉGICAS: UN “ACELERADOR” PARA ALCANZAR LA AGENDA 2030*

Pablo Basz

Desde su creación en 2015 la Agenda 2030 incluye las alianzas estratégicas como una condición necesaria para la obtención de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El ODS 17, “Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”, señala que sólo a través de un compromiso multisectorial será posible alcanzar los otros 16 Objetivos. El desarrollo sostenible se entiende como la complementación de tres dimensiones: desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo ambiental. Esto explica que los 16 ODS interactúen entre sí, y requieran de los más diversos actores para su implementación.

Las experiencias de las diversas Agencias, Fondos y Programas de las Naciones Unidas demuestran que las políticas, programas y proyectos de desarrollo, para cumplirse satisfactoriamente, necesitan establecer asociaciones inclusivas (a nivel mundial, regional, nacional y local) sobre principios y valores rectores, así como sobre objetivos compartidos. En este marco conceptual, Naciones Unidas define a las alianzas múltiples como “la relación de colaboración continua entre diferentes tipos de partes intere-

sadas, que alinean sus intereses en torno a una visión común, combinando recursos y competencias complementarios, y compartiendo el riesgo, para maximizar la creación de valor hacia un desarrollo sostenible que beneficie a cada uno de los socios”.

Hacia dentro de los países, se apela a un renovado compromiso de los diversos niveles de gobierno -nacional, provincial y municipal-, así como a un mayor involucramiento de actores no gubernamentales como empresas, ámbito académico y científico, y representación de la sociedad civil, en la construcción de “alianzas” o “asociaciones” (formales o de hecho) que potencien las chances de lograr impacto en desarrollo. Todos estos actores tienen gran influencia en las más diversas variables de incidencia: empleo, pobreza, educación, salud, sustentabilidad ambiental, paz, seguridad, y acceso al ejercicio pleno de derechos.

En tanto, desde la perspectiva de las relaciones internacionales y el multilateralismo, las alianzas suelen enmarcarse en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, en sus diversas variables, como un mecanismo de

* Artículo de reflexión.

ayuda o potenciación recíproca. Muchos países aún requieren de la llamada “Asistencia Oficial para el Desarrollo” (AOD) con el fin de fomentar el crecimiento y el comercio. Esta “asistencia” calificará para asociación y cooperación al desarrollo si respeta las prioridades del país receptor, y sigue pautas de transparencia y eficacia en ambos lados del proceso, oferente y receptor. Estas premisas del ámbito de la cooperación no reembolsable aplican también al de los préstamos otorgados por bancos multilaterales, socios clave para las estrategias de desarrollo nacionales y regionales.

En tanto, al tradicional intercambio norte-sur se han sumado en las últimas décadas nuevas modalidades. El ámbito de la cooperación internacional se ha modificado con la aparición de nuevos actores y la constitución de un “sur global” con múltiples recursos, que han fomentado el crecimiento de la Cooperación Sur-Sur y Triangular.

El escenario actual muestra que los niveles de AOD están disminuyendo, los países donantes no han respetado su compromiso de aumentar la financiación para el desarrollo, y la Cooperación Sur-Sur y Triangular tiene aún mucho camino por recorrer para lograr compensar las necesidades propias de los países. El ecosistema de la cooperación internacional debe renovarse, para garantizar que los países cuenten con los medios para recuperarse de la pandemia, reconstruyan mejor y se acerquen al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que, en varios puntos del planeta se muestran cada vez más lejanos.

En todas las regiones, diversas comunidades han logrado a lo largo de los siglos distintos niveles de desarrollo adaptándose a la disponibilidad de recursos naturales, conocimiento, tecnología, capital humano, rutas y medios comerciales, capital financiero, liderazgo social y político. A la vez, han sido impactadas, en mayor o menor medida, por el contexto global y sus propias relaciones internacionales (guerras, imperialismo y descolonización, relaciones centro-periferia, integración regional, vínculos bilaterales) y las condiciones naturales (riesgos, emergencias, desastres). El progreso tiende a suceder por la coincidencia en la disponibilidad combinada de recursos requeridos, a través de círculos virtuosos en los que los entornos -propios y externos- económicos, políticos y naturales se complementan. Por el contrario, la inestabilidad política, el conflicto nacional o transfronterizo, el colonialismo (formal o informal), la desigualdad, la corrupción, y los desastres naturales o sanitarios provocan retrocesos.

Si bien el mundo conoce desde siempre esta compleja interacción de diversos elementos y actores, la Agenda 2030 lo subraya. Plantea trabajar con todos los miembros de la sociedad, en un enfoque de “abajo hacia arriba”, involucrando experiencia, tecnología, finanzas y coordinación a nivel mundial. En este sentido, se plantean tres consideraciones fundamentales:

1. Los actores y modelos del desarrollo económico, la sociedad y el medio ambiente están fuertemente interconectados. Deben moverse hacia objetivos comunes para asegurar el progreso y la sostenibilidad. En otras

palabras, el desarrollo sostenible sólo puede ocurrir si progresan los tres ejes juntos.

2. El mundo posee recursos limitados –financieros, tecnológicos, naturales y humanos– y debe optimizar su uso para lograr un desarrollo sostenible en beneficio general. Los poseedores y administradores de esos recursos (empresas, gobiernos, sociedad civil, academia) deben constituir alianzas multisectoriales para maximizar el impacto positivo colectivo.

3. Los 17 Objetivos están interconectados. Se necesitan recíprocamente; el movimiento hacia el desarrollo transformacional del sistema requiere el reconocimiento de las interconexiones entre los ODS, y la necesidad de enfoques holísticos que interactúan.

Con estas tres consideraciones, las asociaciones o alianzas pueden implementarse de diversos modos: desde acuerdos formales entre dos partes, hasta redes de cientos de miembros no organizadas formalmente pero sí coordinadas y con objetivos comunes. El intercambio podrá incluir recursos financieros, naturales o humanos, conocimiento, territorio, planificación, insumos de los más diversos. Con todos estos elementos como posibles, las Naciones Unidas promueven asociaciones efectivas en apoyo de los ODS. Las Agendas, Fondos y Programas de la ONU flexibilizan sus normativas y modelos operativos y programáticos para, en el marco del monitoreo, la evaluación y la transparencia, afianzar alianzas con nuevos sectores. A nivel ONU en general, un ejemplo es la iniciativa “Acelerador de Alianzas de la Agenda 2030”, que reúne al Departamento

de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA), la Oficina de las Naciones Unidas para las Alianzas (UNOP), el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, la Oficina de Coordinación del Desarrollo de las Naciones Unidas y la ONG basada en Oxford The Partnering Initiative. Esta iniciativa conjunta analiza, sistematiza y promueve asociaciones entre diversos actores en apoyo de los ODS.

Desde 2015 en adelante, toda la arquitectura de la ONU y sus AFPs involucrada en el diseño y gestión de programas de desarrollo parte de una premisa: la Agenda 2030 representa un cambio fundamental en la conceptualización sobre el desarrollo, reconociendo la interconexión de la economía con la sociedad y el medio ambiente. La Agenda identifica en estos ámbitos las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Y por ello, llama a un nivel sin precedentes de cooperación y colaboración entre gobiernos, sociedad civil, empresas, academia y demás sectores. La Agenda 2030 es causa y efecto de una nueva forma colaborativa de trabajar por el desarrollo. En este sentido, la Cátedra Cooperación Sur-Sur de la Universidad de Buenos Aires nuclea varios profesionales e instituciones -de antecedentes y especializaciones distintas pero valores comunes- que articulan experiencias y visiones para contribuir, con debates y diversas iniciativas, a encontrar caminos hacia la obtención de los objetivos de desarrollo.



Pablo Basz

Oficial de Alianzas Estratégicas y Financiamiento para el Desarrollo, Oficina del Coordinador Residente en Argentina, Naciones Unidas.

Correo electrónico: *pablo.basz@un.org*

EL SIGLO DEL GEO: SERÁ EL GRAN PROTAGONISTA DE UN FUTURO CADA VEZ MÁS SUSTENTABLE*

Daniel Mercado

En un contexto en donde el bienestar se garantiza con la disponibilidad de recursos naturales, las grandes potencias proyectan la preservación.

Los problemas ambientales globales contemporáneos, tales como el cambio climático, sus consecuencias y la relación con los hábitos y los comportamientos de la sociedad, así como también el ciclo de extracción, producción y consumo de satisfactores (bienes y servicios) y finalmente la disposición de sus externalidades individuales e industriales, nos han sorprendido con una realidad a la que jamás nos hubiésemos imaginado enfrentar: lograr que el proceso de extracción-producción-consumo-disposición tienda a ser sostenible.

En un contexto global en donde el futuro del bienestar se garantiza, en gran medida, con la disponibilidad de recursos naturales, las grandes potencias geopolíticas proyectan con sus medios disponibles tanto la preservación, como la renovación o la adquisición de estos. En un principio, esas grandes

potencias utilizaban como instrumento esencial la perspectiva bélica para el logro de sus objetivos: disponibilizar recursos estratégicos. Conforme pasó el tiempo comenzaron a tomar una mirada económica para los mismos fines: la denominada geo-económica.

Al mismo tiempo, la geografía de un país propicia diferentes diagnósticos que le permiten identificar su poder. Algunos lo hacen contando con grandes territorios para el agro, otros por abundancia de agua, hidrocarburos, biodiversidad, etcétera. Pero la geografía también determina fronteras, límites, restricciones y al mismo tiempo inspira la necesidad de proponer algún modelo de desarrollo humano y económico en particular. Tal como podríamos imaginarnos, esta geografía alimenta las decisiones geoestratégicas de un Estado.

Algunas de esas decisiones fuerzan desequilibrios o equilibrios voluntarios según la conveniencia imperante y, también, la búsqueda incesante de equilibrios liderados por

* Artículo de reflexión.

la convicción.

Cualquiera sea la decisión que se tome, la misma será basada en lo GEO y podríamos aplicar cualquier saber o disciplina para explicarlo. Sin embargo, desde la geología se podría sintetizar lo GEO en tierra sólida, biósfera, hidrósfera y atmósfera, cuya evolución en miles de millones de años, según estos saberes, podría argumentar en gran medida algunos de los fenómenos climáticos contemporáneos.

También se podría interpelar en términos de “deconstrucción de mitos y saberes” y revisar si efectivamente “la tierra” es fuente inagotable de recursos y “el agua” un recurso abundante en cualquier latitud del mundo. En las conversaciones de este siglo se encuentran las consecuencias de aquellas primeras decisiones basadas en algunos de estos mitos y saberes y, sobre estas consecuencias, la economía actual deberá aproximarse con respuestas acertadas en un escenario de mayor complejidad: el incremento poblacional, la aceleración del cambio climático y su consecuencia de migrantes climáticos, la escasez de agua, la contaminación ambiental, la degradación de la biodiversidad y el requerimiento de alimentos, para citar algunas.

¿Cuántos saberes serán necesarios para abordar la complejidad de la cual venimos y, fundamentalmente, a la que nos estamos enfrentando? ¿Cómo desarrollar saberes en una misma mente que permita administrar las contradicciones, tal como se evidencia en

la actualidad? Además, ¿la sociedad está preparada para comprender la complejidad?

Hay un amplio consenso en indicar que la geoeconomía, expresada como globalización, comenzó con la necesidad misma de las sociedades de encontrar nuevos recursos para su supervivencia, donde los intercambios comerciales voluntarios (y forzados) de bienes y servicios equilibraban los eventuales desbalances entre escasez y abundancia. Esta situación originó que se descubrieran nuevas geografías con distinta biodiversidad, diferentes técnicas de caza y producción y de alimentos.

Continuando con la evolución, y con el descubrimiento de nuevas herramientas y medios de transporte, las culturas de los pueblos fueron demandando nuevos bienes y servicios de otras regiones y el intercambio entre las comunidades dio forma al comercio internacional, que es el factor que atraviesa a todas las actividades económicas, sociales y políticas. Mayor comercio, mayor producción, incremento del turismo internacional, mayor demanda de recursos, arribo a una gran aldea global de consumo, mayor bienestar, mayor dependencia, pero todo con consecuencias ambientales que también están siendo experimentadas como “globalizadas y parcialmente visibilizadas”.

A partir de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) y posteriormente los Objetivos de Desarrollo Sustentable propuestos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU - 2015), de la cual es miembro Argenti-

na, con una agenda 2030 que interpela hasta la forma de relacionarnos entre nosotros y con la naturaleza, se motivó a que los gobiernos nacionales y subnacionales revisen su situación y sus prácticas, y que adecuen sus procesos hacia una economía local sostenible. Pero esta mirada no queda exenta de la presión que ejercen las grandes potencias en la consecución de los grandes intereses. Entonces podríamos preguntarnos: ¿cómo se adecuan esos procesos hacia una economía local sostenible cuando la interdependencia es el factor que alimenta a la complejidad?

En este sentido, los aspectos sociales y ambientales son claves en los cambios de políticas y estrategias específicas para cada territorio en términos de sostenibilidad, en donde los actores privados y las organizaciones no gubernamentales forman parte del ecosistema de cambio. Esto nos podría llevar a revisar detalles en el ámbito local con una mirada ampliada y holística abrazada por el fenómeno global llamado “cambio climático”. La industrialización y posteriormente la globalización, que motorizó la llamada geoeconomía, propiciaron un marco de actuación mundial en donde el recurso local (insumo, materia prima, etcétera) puede terminar como basura en otra latitud. Al mismo tiempo, productos de consumo provenientes de otras partes del mundo se convierten en basura en nuestro país.

Evidentemente, este siglo nos obliga a redefinir algunos supuestos de crecimiento, nos pone como sociedad protagonista, nos hace

global y, como tal, nos impone evidenciar las asimetrías y tener una postura. Pero también interpela a aquellas sociedades que lograron altos niveles de bienestar sin haberse preguntado a qué costo. Entonces, ¿encontraremos respuestas en la llamada “economía circular” como camino para la sostenibilidad? ¿La tecnología podrá resolver algunos de esos tantos desafíos?

Cada vez más suenan términos que no estaban en el vocabulario de la gente: la geopolítica, la geoeconomía, la geoestrategia, la biocapacidad del planeta, las huellas de carbono, la geopolítica del cambio climático, etcétera. Pero no suenan como disciplinas sino como respuestas a lo que ocurre y que potencialmente ocurrirá. Evidentemente, lo GEO será protagonista y requerirá más saberes de los líderes para abordar la complejidad. En principio, uno de los grandes dilemas por lo que transitaremos en las próximas décadas es: ¿Qué priorizar? ¿Energía, ambiente, economía o sociedad? Estamos viviendo una era de consecuencias y, al mismo tiempo, de reflexión y de acción.



Daniel Mercado

Doctor en Ciencias Económicas. Magister en Estrategia y Geopolítica. Licenciado en Marketing.
Profesor Universitario en Departamento de Estrategia y Geopolítica (Facultad del Ejército – UNDEF) y en el Departamento de Tecnología Industrial y Servicios de Universidad Argentina de la Empresa (UADE).
Consultor en Estrategia y Sustentabilidad.
Embajador Argentino de Premios Verdes.
Coordinador de la Comisión de Ambiente y Sostenibilidad de la Asociación de Parques Industriales (APIA).

DEBATES EN TORNO AL TRILEMA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE. UNA MIRADA DESDE EL SUR GLOBAL*

Damián Paikin

1. Introducción

Los países del sur global y particularmente los países latinoamericanos se enfrentan hoy a un complejo desafío: promover su desarrollo en el marco de una crisis ambiental sin precedentes a la vez que son presionados por las condiciones de la economía global (y también de las domésticas en términos de ingresos) a hacer uso y abuso de sus recursos naturales.

Este contexto, que se ha profundizado a partir de la guerra de Ucrania, encuentra a los países centrales cada vez más interesados por los recursos naturales existentes en los países del sur. Por ello ofrecen inversiones, acuerdos y hasta préstamos para que dichos recursos, principalmente asociados a energía y alimentos, fluyan hacia el demandante norte global. Al mismo tiempo, las alicaídas economías latinoamericanas se ilusionan con poder generar ingresos a partir de estos recursos que den respiro a sus empobrecidas poblaciones.

Sin embargo, estas aspiraciones, tanto de unos como de otros, se ven fuertemente condicionados con un problema urgente. La crisis ambiental en ciernes que enfrenta al mundo a su propia destrucción.

Este escenario, quizás poco novedoso, pero si exacerbado en los últimos tiempos, vuelve a actualizar y poner en el centro de la discusión el trilema del desarrollo sostenible y, con él, la permanente necesidad de repensar las lógicas de relacionamiento entre el norte y el sur global para poder afrontar en conjunto una salida para esta encrucijada generando, a la vez que un mundo más amigable con el ambiente, un mundo más justo.

Dani Rodrik (2012) acuñó el concepto del trilema para observar como las condiciones de la globalización neoliberal estaban afectando decididamente la capacidad regulatoria de los Estados nacionales y la democracia al interior de los países, y particularmente, de los países más atrasados. En este mismo sentido, este trilema del desarrollo sostenible también afecta en forma diferenciada a

* Artículo de reflexión.

los Estados y también requiere, para su resolución, un cambio en la lógica de la gobernanza global y de las relaciones entre el norte y el sur.

Por ello, el presente artículo busca reconstruir las bases del trilema del desarrollo sostenible para luego poner el énfasis en el debate sobre las formas en que se están conduciendo las relaciones a escala global. Sobre el final, se proponen algunas ideas para intentar superar esta situación.

2. El Trilema del desarrollo sostenible

Desde su presentación en sociedad en la “Cumbre de la Tierra”, realizada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en 1992, el concepto de desarrollo sostenible ha ido ganando cada vez mayor influencia. Dicho concepto planteaba la necesidad de incorporar en los debates de desarrollo, por ese entonces muy centrado en aspectos económicos y en menor medida sociales, la dimensión ambiental.

En el mundo del capitalismo triunfante de principios de los '90, la incorporación de la idea ambiental fue toda una novedad, que fue tomada con cierta liviandad por el conjunto de los países. Por ello muchas veces esta idea fue representada a partir de la presentación de tres pilares o tres esferas a ser tenidas en cuenta a la hora de abordar el problema del desarrollo. Así, a la esfera principal, la económica, se le sumaban entonces

otros dos pilares: el social y el ambiental.

Esta representación de pilares o esferas diferenciadas escondía tras de sí un problema mayúsculo: En muchas ocasiones las esferas se contraponen unas con otras. Y sobre todo el modelo de crecimiento económico sobre el cual se habían desarrollado el conjunto de las principales economías del mundo chocaba directamente con la protección ambiental. Ejemplo de ello era el enorme problema en torno al llamado “agujero de ozono” y la promoción de gases de efecto invernadero surgidos del desarrollo fabril y el uso de combustibles fósiles en los transportes.

De hecho, ya por ese entonces se decía que, si todos los países del mundo alcanzaran el nivel de consumo de los países centrales, la propia vida en el planeta sería imposible de ser sostenida. Por lo cual el modelo de desarrollo central, además de en tensión con el ambiente, solo podía funcionar en un marco de desigualdad global.

Por ello, el concepto de desarrollo sostenible no debe ser visto como un concepto inocente, sino como un concepto en permanente tensión en su interior. Y antes que imaginarlo bajo el modelo de tres patas o pilares, se debe pensar bajo la figura de un triángulo con tres desafíos presentes al mismo tiempo: El equilibrio inter-generacional, la inclusión social y el cambio estructural o transición productiva, donde las tres puntas se encuentran en permanente conflicto, particularmente – aunque no sólo – en los países que basan su modelo de desarrollo en

los recursos naturales. Y este es el caso de América Latina, donde aproximadamente 1 de cada 2 dólares de exportaciones provienen de esas fuentes (Albrieu, 2017).

En este marco, en nuestra región la posibilidad de un mayor crecimiento que financie una mejora en la vida de las generaciones actuales a partir de nuevos empleos o mediante la ampliación de los recursos estatales difícilmente pueda escapar a algún tipo de desafío ambiental. Y esto, que ya sería un dilema difícil de manejar, se complejiza ante la necesidad de destinar parte de las ganancias obtenidas a promover cambios en la matriz productiva para no continuar devastando el planeta e, incluso, ante la necesidad de pensar un futuro frente al agotamiento de los recursos no renovables.

3. La paradoja global

Tomando en cuenta estas tensiones inherentes al propio concepto de desarrollo sostenible, el comportamiento de los países, sobre todo del norte global, pareció querer ignorarlas destacando diversos aspectos del problema según su conveniencia y ámbito de discusión. Tomaremos solamente dos ejemplos para ilustrar lo planteado.

3.1. La agenda ambiental

Definitivamente desde el año 1992 a esta parte, el problema ambiental ha empeorado dando origen a numerosos encuentros que buscaron y buscan morigerar los efectos

perniciosos sobre el ambiente de la vida humana. Sin dudas, los más relevantes hoy son los encuentros asociados al Protocolo de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en el marco del cual se han desarrollado diversos instrumentos como el Acuerdo de París y se han llevado adelante las sucesivas conferencias de las partes, las reconocidas COP.

Allí, tras muchas discusiones, se ha establecido el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas. Sin embargo, aún no hay acuerdo sobre la parte de la diferenciación. Para los países del norte, su mayor involucramiento en la resolución del problema proviene de su mejor posición relativa en términos económicos. Para los países del sur, su origen se encuentra en el aporte diferenciado, en términos de contaminación, que generó cada país o economía para arribar a la delicada situación actual.

Esta diferencia de enfoque es fundamental porque pone nuevamente en el centro la discusión sobre los modelos de desarrollo. Si no hubo relación entre su actual riqueza y la depredación ambiental; ¿Por qué impiden a los países del sur global seguir su mismo camino codificando ahora patrones aceptables al desarrollo? Si lo hubo, ¿por qué no aceptan como su responsabilidad, y no como caridad, su mayor aporte a la transición energética y productiva en el sur?

De hecho, tal como surgió de la última reunión del G20 realizada en Roma en 2021, los 100 mil millones de USD que habían com-

prometido las potencias en la COP 15 para el año 2020, no se concretaron y posiblemente no lo hagan en los próximos años. Y si bien ha habido proyectos, estos han respondido más a una iniciativa de los financistas en el marco de sus propias miradas sobre la cuestión, que a los intereses reales de los países en desarrollo.

Frente a esto el presidente de Malawi, Lazarus Chakwera ha sido terminante: “Esto no es un acto de caridad. Así que paguen o mueran con nosotros”, dijo tras lo cual agregó: “Cuando decimos que cumplan su promesa, no se trata de caridad, sino de pagar una cuota de limpieza. Si han estado involucrados en los cambios que ha experimentado el mundo, limpiémoslo, pero hay que responsabilizarse”¹.

3.2. La agenda comercial

Paralelamente a estas discusiones discurren otras donde nuevamente el norte global evita entender la complejidad del concepto de desarrollo sostenible. Este es el caso de la agenda comercial donde se suceden los acuerdos que favorecen una primarización de las economías latinoamericanas. Esto que, si bien no es sólo responsabilidad de los países centrales, ya que los países del sur aceptan y en ocasiones promueven los términos del acuerdo, no deja de ser una paradoja.

Este es, por ejemplo, el caso del acuerdo

MERCOSUR – Unión Europea, cuya negociación finalizó en 2019 y cuya firma aún espera su momento. Todos los estudios de impacto realizados, como el de la London School of Economics a pedido de la propia Unión Europea (2020), o la de la CEPAL (2020), remarcan el hecho de que los sectores industriales serán favorecidos en el caso europeo, mientras los países sudamericanos verán mejoras para su sector primario exportador (aunque en términos más acotados).

El acuerdo es un claro caso donde los gobiernos sudamericanos no sólo apoyaron lo negociado, sino que promovieron activamente la matriz primarizadora amparados en un concepto de especialización productiva propia de tiempos pasados. Pero más allá de eso, desde Europa rápidamente surgieron voces en contra de este por generar, justamente, un mayor daño ambiental, particularmente en la selva amazónica, lugar donde en forma permanente se está ampliando la frontera agrícola y ganadera.

De esta forma, a la vez que los negociadores comerciales favorecieron la primarización, los sectores ambientalistas niegan las ventajas otorgadas a los sectores primario-exportadores, descreyendo nuevamente de la complejidad del concepto. En la actualidad, la discusión se centra, para finalmente firmar el acuerdo, en la incorporación de una addenda ambiental (Sanahuja, J.A y Rodríguez, J. 2019)

¹ La cita fue extraída del portal Russia Today. Disponible en <https://actualidad.rt.com/actualidad/408952-presidente-malawi-paises-ricos-cambio-climatico?s=09>

que proteja la selva y que, al mismo tiempo, quite beneficios a los países del sur ampliando la desigualdad.

Así, nuevamente el trilema se hace presente y la respuesta de cómo resolverlo, sigue muy alejada. Un acuerdo que en principio debería servir para mejorar los ingresos, daña el ambiente. Al buscar evitarlo, decrecen las ganancias de uno de estos polos (el del sur) y por lo tanto aumenta la desigualdad. La cual, a la vez, por cierto, es la mayor promotora de daño ambiental. Porque, así como no puede haber una sociedad rica sobre un territorio contaminado, tampoco puede haber un ambiente limpio, rodeado de pobreza.

4. Algunas opciones de salida

En este escenario, el primer planteo para lograr construir lo que Möhle y Schteingart (2021) definen como un ecodesarrollismo, es centrar la mirada sobre la transformación de las relaciones globales entre el norte y el sur. Sin ello, no hay ninguna posibilidad de evitar el colapso desde políticas nacionales, ya que el principal problema del trilema del desarrollo sostenible es la desigualdad global.

En ese sentido, un primer paso sería la aceptación por parte de los países centrales de la relación entre su modelo de desarrollo y la degradación ambiental. Ya Chang (2013) en su famoso texto mencionó la estrategia de los países centrales de “patear la escalera”

en referencia a la prohibición del uso de instrumentos de política comercial (aranceles, subsidios) que ellos mismos usaron en su momento de crecimiento. En este caso, nos encontramos con un proceso más complejo pero similar. Porque al prohibir determinadas prácticas que afectan el ambiente, desconocen el peso que tuvo su uso en su propio desarrollo. Y esto los desliga entonces de la mirada histórica sobre las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Por ello, el primer punto sería lograr establecer claramente esta relación causal entre estas prácticas, la degradación ambiental y la desigualdad global, de modo tal de construir un mecanismo de financiamiento que, al tiempo que favorezca la transición productiva y energética en los países periféricos, favorezca su desarrollo.

En esto, dos instrumentos pueden ser fundamentales. Uno es el denominado “deuda por acción climática”, donde se condonan las deudas de los países latinoamericanos, en este caso, a cambio de que dicho dinero sea invertido en la preservación de bosques y recursos que aporten a la mejora del ambiente.

El segundo, es la liberalización de patentes, sobre todo de tecnologías asociadas con energías limpias y procesos productivos más amigables. En un mundo donde la nueva división del trabajo se plantea entre los productores y los adoptantes de tecnología (Dulcich, 2018) y la defensa de la propiedad intelectual está en el centro de todos los

debates globales, la eximición del pago de patentes y royalties se convierte en un gran mecanismo de igualación global.

El otro punto se relaciona con los acuerdos comerciales. La cuestión ambiental no puede ser pensada como una addenda a posteriori o un capítulo particular. Por el contrario, debe recorrer transversalmente todo el cuerpo normativo y el acuerdo, antes que un acuerdo comercial, debe ser pensado como un acuerdo de beneficio ambiental mutuo.

Solamente pensando en la faceta económica, nada es más gravoso en términos de gastos que la necesidad de reconstruir un ambiente dañado. Por ello, lo comercial tiene la obligación, principalmente desde la lógica económica, de desarrollarse en un marco de respeto ambiental, para que las ganancias que surjan del intercambio no deban ser luego destinadas a resolver los problemas que ese mismo proceso ha creado.

5. Conclusiones

El mundo actual pone frente a nuestros ojos una paradoja de difícil solución. La situación de inequidad global está llevando con cada vez más rapidez a un proceso de degradación ambiental que debe ser combatido en conjunto. Pero para ello es preciso que cada polo (el norte y el sur global) tome cuenta de su responsabilidad.

Y esto no está dicho por un deseo de justicia

histórica, sino porque solamente se podrá avanzar en una solución cuando se cuente con una mirada correcta del fenómeno. El punto central para esto es entender que el concepto de desarrollo sostenible es un concepto que engloba dimensiones en tensión y que la búsqueda de privilegiar una de ellas impacta mayormente, aunque no necesariamente, en las otras.

Visto de esta manera el norte global debe aceptar que su posición de privilegio fue promovida a la vez que generó, daño ambiental. Fue promovida porque su modelo de desarrollo se basó en la destrucción del ambiente. Y generó porque las lógicas de consumo asociadas a esa riqueza también ayudaron al desarrollo de situaciones críticas.

De hecho, hoy ese modelo de desarrollo económico no puede usarse más. O si se usa, como en parte lo ha hecho China, las consecuencias son gravísimas a nivel global. Por tanto, el primer acuerdo debe ser evitar ese camino. Pero quitar opciones al desarrollo, y sobre todo las conocidas, no es inocuo. Ese “patear la escalera” tiene consecuencias para los países del sur global quienes encuentran vetadas opciones que antes eran perfectamente válidas para ampliar sus economías a bajo costo y mejorar la vida de sus poblaciones.

Por ello el norte debe involucrarse activamente en el ecodesarrollo del sur no desde una lógica caritativa, sino desde comprender que haber llegado a esa posición de privilegio, afectando al conjunto, los obliga ahora a

ser parte de la solución. Y esto se logra reduciendo las asimetrías, transfiriendo tecnología y evitando llevar adelante negociaciones comerciales que antes que favorecer lo dicho, busquen beneficios egoístas a corto plazo.

De parte del sur, también existe la necesidad de aceptar los límites impuestos a su desarrollo en pos del cuidado ambiental y repensar prácticas productivas de cara a un modelo más sustentable siendo a la vez que más conscientes, más eficientes en la gestión del gasto.

En definitiva, la salida del trilema del desarrollo sostenible solo es posible desde una nueva gobernanza global y un compromiso con las responsabilidades mutuas, pero diferenciadas en la construcción de un mundo más igualitario.



Damián Paikin

Investigador Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de Lanús
Doctor en Ciencias Sociales.

Correo electrónico: *dpaikin@yahoo.com*

Bibliografía

- Albrieu, R. (2017). Desarrollo sostenible y recursos naturales en América Latina. Montevideo, RedSur.
- CEPAL (2020). “Los desafíos de la integración en el mundo post-pandemia”, en Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR N° 3, Buenos Aires, CEPAL.
- Chang, H. (2013). “Patada la escalera: La verdadera historia del libre comercio”, en Revista Ensayos de Economía N°42, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Dulcich, F. (2018). “Desarrollo y adopción de tecnología. ¿La nueva división internacional del trabajo”, en Revista Cuadernos de Economía N°37, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Ghiotto, L. y Echaide, J. (2020). El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea: estudio integral de sus cláusulas y efectos. Buenos Aires / Berlín, CLACSO – Fundación Rosa Luxemburgo – Greens/EFA.
- LSE (2020). Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur, Londres, London School of Economics.
- Möhle, E. y Schteingart, D. (2021). “Hacia un ecodesarrollismo”, en Revista Nueva Sociedad N° 295, Buenos Aires, FES.
- Paikin, D. (2020). “La agenda del empleo y la producción y la producción en el Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea. Repensando el acuerdo desde la óptica del desarrollo sostenible”, En Documento de Trabajo N° 1, CEAP, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.
- Rodrik, D. (2012). La paradoja de la globalización. Barcelona, Antoni Bosch
- Sanahuja, J.A. y Rodríguez, J. (2019). “Veinte años de negociaciones del acuerdo Unión Europea – MERCOSUR. Del interregionalismo a la crisis de la globalización”, en Documentos de Trabajo N° 13, Madrid, Fundación Carolina.

HIDROCARBUROS, ENERGÍAS RENOVABLES Y ECONOMÍA SOCIAL*

Juan José Cavallari

Todos sabemos que Argentina pasó de ser un país exportador de energía desde el año 1988 a raíz de la construcción del gasoducto NEUBA II realizado por YPF en 14 meses durante la Gestión del Dr Raúl Alfonsín, ampliado 4 veces durante la gestión del Dr. Carlos Menem, que une la Provincia de Neuquén con General Cerri en la Provincia de Buenos Aires. Hasta el año 2006, a partir del cual pasamos a ser un país importador en forma creciente.

Entre los años 2003-2015, la producción de petróleo y gas registraron caídas del 25% y 15% respectivamente, mientras que la demanda de gas natural creció el 42% y el consumo eléctrico el 55%. Entre los años 2006 y 2013 pasamos de un superávit comercial energético de u\$s 6.100 millones a un déficit de u\$s 6.900 millones, en 7 años perdimos un flujo genuino de u\$s13.000

millones.

Este año 2022 se estiman US\$ 12.500 millones, marcando un nuevo récord histórico. Economía y Energía de la Nación, estiman un poco menos. Del total de las importaciones proyectadas para 2022, un 37% corresponderá a las compras de gasoil, que demandarán una factura de US\$ US\$ 4.623 millones; un 35% a las de GNL, que sumarán unos 4413 millones; y un 8% de gas natural de Bolivia, por US\$ 1.056 millones, total u\$s 10.092 millones.

También sabemos que Argentina cuenta con una matriz energética altamente dependiente de los combustibles fósiles, principalmente petróleo y gas, llegando al 84% de la oferta energética total.- La Potencia eléctrica Instalada en Argentina , año 2021:

1.- TÉRMICA: 61 %	GAS NATURAL: 54%	PETRÓLEO: 29,47 %
2.-HIDRÁULICA: 26,9%	HIDRÁULICA: 3,7%	
3.-RENOVABLE: 7,6 %	BIOMASA: 5,55%	EÓLICA Y SOLAR: 2,1 %
4.-NUCLEAR: 4,4%	NUCLEAR: 3,94%	

* Artículo de reflexión.

Vaca Muerta es una realidad que está cambiando el balance energético y la situación macroeconómica del país. Las últimas tecnologías fueron aplicadas y mejoradas por empresas nacionales y extranjeras, aumentando la productividad.

En 2019 las inversiones en exploración y producción de hidrocarburos superaron los u\$s 7.500 Millones anuales y se generaron miles de puestos de trabajo. Además, los subsidios al sector bajaron de u\$s19.000 a u\$s 6.000 millones, una reducción del 69% (del 3,0% al 1,4% del PIB).

También sabemos, que la explotación y generación de energía, es parte del problema estructural energético, lo completa el transporte de energía, ya sean oleoductos, gasoductos o líneas eléctricas de alta tensión de 550KV.

Cualquiera de estas obras de infraestructura, requieren importantes inversiones y tiempo, pero hoy es imposible que los inversores concreten grandes obras de generación porque no tienen forma de transportarlas hasta el consumo.

Nuestro país necesita recuperar confianza fijando reglas claras de juego que promuevan inversiones extranjeras y nacionales, públicas y privadas

Energías renovables

En 2015 prácticamente no había inversiones en energías renovables en el año 2018 estaban en marcha 156 proyectos de generación renovable, distribuidos en casi todas las pro-

vincias de los cuales 62 eólicos, solares y biomasa ya entregaban energía a la red, con una inversión total de más de u\$s 7.500 millones.

Hoy hay 57 parques eólicos en operación, distribuidos en Argentina que suman un total de 3.292 MW de potencia instalada gracias al funcionamiento de más de 900 aerogeneradores que se distribuyen en La provincia de Chubut 365, Buenos Aires 334 Santa Cruz 91, La Rioja 37, Córdoba 36, Neuquén 29, Río Negro 29, La Pampa 11 y Santiago del Estero 4 aerogeneradores.

Sabemos que no hay desarrollo sin energía y tenemos la necesidad de una disminución drástica de emisiones de gases de efecto invernadero, entre otras razones, porque somos parte del Acuerdo de París, ratificado por la ley nacional 27.220. El país enfrenta entonces el desafío de incorporar fuentes limpias y renovables.

El sector eléctrico es clave para ello, sin embargo, en la actualidad la participación de las energías renovables apenas cubre el 1,4% del total de la demanda eléctrica nacional.

Para compensar estos déficit y reforzar el sistema con la incorporación de energías renovables, el Congreso aprobó la ley 27.191/16 Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica.

El objetivo de la ley es lograr su desarrollo hasta alcanzar el 8% del consumo al 31 de diciembre del 2017. - 12% al 2019.- 16% al

2021.- 18% al 2023.- 20% al 2025.

Además se reglamentó la Ley de Energías Renovables, el Mercado a Término de Energías Renovables y la Ley de Generación Distribuida.

La Provincia de Buenos Aires, se sumó a la propuesta nacional y su Legislatura aprobó la ley N° 14.838, adhiriendo a la Ley Nacional N° 26.190 y modificatoria Ley N° 27.191, estableciendo beneficios adicionales impositivos y crediticios para estos proyectos.

Las Energías Renovables y el uso eficiente de las mismas contribuyen de modo importante con el desarrollo económico, social y ambiental del país. Su inserción y difusión de manera eficiente presenta numerosas ventajas:

- Aumentan la seguridad energética.
- Desarrollan la industria nacional.
- Son económicas y ahorran divisas.
- Mejoran la calidad de vida de la población.
- Promueven el desarrollo regional de las economías y generan empleo.
- Mitigan el cambio climático.

Existen dos modelos de generación de electricidad, complementarios.

1) Generación de centrales convencionales: Se tratan de proyectos que en general, se encuentra lejos de la demanda eléctrica y

por lo tanto se debe conectar a una red de transmisión de alto voltaje o construir una, para lo cual deben realizarse importantes inversiones, la planta generadora y la línea de alto voltaje para transportarla, además, cualquier proyecto para generar energía eléctrica convencional - usinas nucleares, represas hidroeléctricas; usinas térmicas entre otras- requieren de un tiempo prolongado de construcción, de 8 a 12 años, sus líneas de transporte sufren pérdidas de energía durante su trayecto y son contaminantes.

2) Generación Distribuida –GD: Son proyectos que se ubican cerca de la demanda y el consumo y se conectan a la red de distribución para abastecer, tanto el consumo domiciliario, rural, empresas, industrias y parques industriales-También se la identifica como típicamente más pequeña, como la generación renovable, incluidas pequeñas centrales para usuarios, escuelas, barrios, pequeños poblados, etc.

Beneficios de la generación distribuida de fuentes renovables.

1. Técnicos (eficiencia)

- La GD disminuye pérdidas de energía en el transporte, al reducirse la cantidad de energía transmitida a larga distancia.

- De producirse una falla en el sistema de potencia, se podría restablecer el servicio en el menor tiempo posible, debido a que se cuenta con múltiples respaldos. Todo esto se traduce en un aumento de confiabilidad del sistema.

- Las renovables como la solar fotovoltaica, eólica y biomasa, son tecnologías de rápida instalación, modulares con costos decrecientes y rendimientos en aumento.

2. Económicos

- Si bien hoy el costo de las tecnologías renovables para GD aún es alto, al ser los equipos más pequeños y flexibles, de existir una promoción desde el Estado de esta forma de generar energía, los equipos pueden llegar a producirse en escala por parte de la industria, lo que disminuirá su costo considerablemente. Un estudio del desarrollo de las renovables en los últimos 10 años muestra una baja muy importante en sus costos.

- La disminución de las pérdidas por transporte redundará en un ahorro económico, el consumo de combustible se reduce al aumentar la eficiencia del sistema.

3. Ambientales

- La GD abre la puerta al uso masivo de las energías renovables, especialmente solar fotovoltaica, eólica y biomasa. La posibilidad de producir energía mediante estas fuentes renovables reduce drásticamente la emisión de dióxido de carbono, así como también lo hace el uso eficiente de la energía eléctrica en los procesos de cogeneración.

4. Sociales

- En países menos desarrollados la GD permite satisfacer rápidamente y con eficacia la creciente demanda. Al contrario de la generación tradicional, la GD puede suministrar

energía casi inmediatamente, o bien donde ésta se necesita urgentemente o en regiones remotas. Ningún proyecto de energía renovable puede insumir más de 3 años.

- La GD es un modelo que se adapta a las condiciones locales y sobre todo puede gestionarse y reeditar en beneficios económicos directos a la sociedad.

- La GD puede hacer de la producción de la energía un asunto de toda la sociedad y redistribuir los grandes ingresos de la industria eléctrica, promoviendo la igualdad social. La oportunidad de que los consumidores se vuelvan productores, provocará un cambio de paradigma en el sistema social. La toma de decisión se trasladará a grupos sociales más amplios convirtiendo todo el proceso de la producción de energía, en más transparente, distributivo y democrático.

- La Generación Distribuida favorece el desarrollo local y por ende, el desarrollo regional.

Si consideramos inversiones y tiempos necesarios para el desarrollo de grandes proyectos y el impedimento de no contar con el transporte de energía suficiente, resulta una buena política la Generación Distribuida, aprovechando el potencial de recursos renovables, en especial el solar y el eólico.

Los gobiernos nacional, provinciales y municipales, deben prestar atención a las posibilidades que ofrece la Generación Distribuida, que por tratarse de pequeños proyectos, su producción puede incorporarse a las líneas de transporte eléctrico existentes además,

por tratarse de costos bajos, resulta posible para gobiernos, cooperativas, industrias y vecinos.

Energías renovables y cooperativas

En el país existen 34.000 cooperativas y 4.765 mutuales de las cuales 12.519 y 1.170 respectivamente se encuentran en la Provincia de Buenos Aires, o sea, 36,8% de las cooperativas y el 24,6% de las mutuales.

Más de 600 cooperativas de distribución de energía eléctrica prestan servicio en el país a cerca del 16% de los usuarios, de los cuales el 63% vive en zonas rurales (FEDECOBA). Las provincias de Buenos Aires-242- Córdoba,-unas 200 -Santa Fe-90 cooperativas-son los territorios donde más fuerte es su presencia.

Por ejemplo, en el mercado eléctrico de la provincia de Buenos Aires el 57% del servicio eléctrico es atendido por las empresas distribuidoras de Energía (EDEA S.A.-EDEN S.A.-EDES S.A.), el 43% restante de la electricidad -y en menor proporción el gas y otros servicios- son distribuidos por 241 Cooperativas y 1 Sociedad de Economía Mixta.

Otro dato no menor es que las cooperativas eléctricas concentran más del 70% de los empleados del sector contribuyendo a la generación de empleo en las localidades bonaerenses.

Con 242, la provincia de Buenos Aires dispone de red de cooperativas eléctricas, con condiciones favorables para la ejecución de proyectos de energías renovables, sobre

todo, eólicos, biomasa, solar, entre otros. Algunos proyectos están en ejecución, otros han participado de Renovar 1 y 1.5. Se puede decir que con el correr de los años y a pesar de los diferentes procesos y transformaciones que atravesaron el escenario energético nacional y provincial, las cooperativas eléctricas -sobre todo aquellas ubicadas en la provincia de Buenos Aires donde tienen una fuerte presencia- han logrado conservar un rol activo en los procesos de electrificación ampliando sus horizontes de acción, involucrándose en proyectos de generación a partir de fuentes renovables.

La economía social es uno de los pilares fundamentales del desarrollo económico y el sector eléctrico es clave para la incorporación de las nuevas fuentes de energías renovables, tanto para incrementar la oferta eléctrica, como las inversiones y para que las cooperativas vuelvan a generar electricidad, que fue la lucha de tantos ciudadanos visionarios comprometidos con el desarrollo local y regional. Por otro lado, existen oportunidades que están dadas por las diferencias significativas de las cooperativas en su forma de gestionar, en la forma de relacionarse con sus miembros y de concebir sus servicios. Esta diferencia a favor de las cooperativas tiene un valor agregado en relación a las empresas convencionales, incluso puede aparecer como una ventaja competitiva, que permite la conformación de equipos de consejeros, funcionarios y empleados comprometidos con resultados tangibles e intangibles que son apropiados por todos los participantes.

FACE ha incentivado propuestas de genera-

ción de energía que contemplen los intereses de las cooperativas y que al mismo tiempo preserven el medio ambiente. Acorde con este desafío, durante el año 2007, la federación lanzó el programa de Generación Eléctrica de Cooperativas Integradas (GECI), el cual tiene por objeto desarrollar centrales de generación de energía eléctrica que posibiliten el abastecimiento de los importantes incrementos de demanda de energía eléctrica con la utilización preferencial de recursos energéticos regionales, renovables y no contaminantes. Así, mediante esta iniciativa se busca conformar un grupo de cooperativas que con su compromiso y esfuerzo emprendan la tarea de retomar la actividad de generación de energía eléctrica en forma mancomunada y solidaria utilizando las potencialidades energéticas de cada región.

La cátedra Sur-Sur, creada en el ámbito del Rectorado de la Universidad de Buenos Aires (UBA), que preside Bernardo Klisksberg, coordina Hugo Varsky y cuyo Consejo Académico integro, tiene como objetivo organizar actividades que aporten al desarrollo del Sur, contiene una amplia agenda que incluye temas como Océano, ambiente, energía y en particular, el de Energías Renovables.

Para el caso de la energía eólica, Argentina es el primer país de Latinoamérica que cuenta con la tecnología y los recursos humanos que se necesitan para llevar a cabo la construcción de molinos alguna empresa y otras de partes de los molinos, a través de empresas nacionales fabricantes de alta tecnología, como son IMPSA Wind, NRG Patagonia e INVAP.

En esta línea de trabajo se inscribe "Desarrollos Eco-Energéticos SRL" que tengo el honor de integrar y que intentamos advertir, junto a otros sensibilizadores, de las posibilidades del sector, pero además gestionar, dedicarnos a la elaboración y ejecución de proyectos de energías renovables, siendo la prioridad que se ha impuesto, jerarquizar la alianza con la Economía Social para la concreción de proyectos de energía distribuida. Se trata de ayudar a resolver un problema estructural de falta de energía, priorizando el interior del país, generando condiciones para incrementar la oferta energética, estimular las inversiones en energías renovables tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales, la generación de nuevos puestos de trabajo y la inversión en proyectos productivos e industriales que aceleren el desarrollo del interior.



Juan José Cavallari

Abogado

Diputado de la Nación m.c (1983/85, 1985/89, 1989/93). Presidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología, Presidente de la Comisión de Economía y Desarrollo Regional y miembro del Parlamento Latinoamericano.

Diputado de la Provincia de Buenos Aires m.c. Presidente de la Comisión de Legislación General.

Correo electrónico: *cavallari2007@gmail.com*

LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN CLAVE BINACIONAL: REALIDADES, ESTRATEGIAS Y OPORTUNIDADES*

Juliana Victoria Tomasello y Jorge Cartagena Bidondo

La Fundación Iberoamericana para el Desarrollo Sostenible, tiene en su visión “Convocar a nivel local, nacional e internacional a trabajar en la realización de los objetivos inspirados en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible propuesta por la Organización de las Naciones Unidas”.

En este breve artículo, intentaremos plasmar, parte del trabajo realizado por la Fundación, en cuanto al desarrollo fronterizo del MERCOSUR, siendo ésta unas de las principales metas que se propone, dentro del conjunto de tareas y actividades de FIADES, para lo cual su equipo trabaja día a día impulsando y acompañando en los espacios de cooperación y brindando apoyo al fortalecimiento de las organizaciones que se encuentran en el territorio.

Alianzas

FIADES articula parte de sus actividades con la Cátedra Sur – Sur de la Universidad de Buenos Aires, compartiendo su visión y generando espacios de trabajo comunes, relativos a investigación, capacitación y arti-

culación con los actores representativos en la frontera, a su vez participa en los ámbitos de discusión y de intercambio de ideas, y en la búsqueda de información con el objetivo de producir publicaciones y bases de datos necesarias para la realización de sus objetivos y metas conjuntas.

En el marco de las diversas tareas de asesoramiento y acompañamiento que realiza FIADES en territorios de frontera tomamos la experiencia del trabajo en la frontera Uruguay – Brasil y Argentina - Uruguay, partiendo de la heterogeneidad del territorio y de las tensiones que implica pensar sus estrategias de desarrollo, teniendo como premisa que dichos territorios, cuentan con características propias, lazos familiares, oportunidades laborales, experiencias educativas, entre otros.

Asumiendo las diferentes características de los territorios, se considera de gran relevancia el impulso de actividades de cooperación tratándose de países en vías de desarrollo, más aún cuando se orienten al fortalecimiento de capacidades institucionales,

* Artículo de reflexión.

fomento de la integración regional y la complementariedad productiva.

Se pone de manifiesto la importancia del tema Fronterizo para los distintos niveles de gobierno de los países del MERCOSUR.

La frontera, un espacio con identidad propia

Las zonas de frontera resuelven los temas propios de la cotidianidad, en las mismas se generan normas nuevas, y se impulsa la actualización de otras en base a las dinámicas diferenciadas que forman parte del territorio fronterizo. FIADES, en su rol de actor externo, percibió que el éxito del trabajo en la Frontera está fundamentado en la confianza de los actores públicos y privados, a través del diálogo y el procesamiento de demandas de una agenda dinámica, creativa y en permanente renovación.

El apoyo de FIADES en el territorio está orientado en potenciar los resultados positivos de experiencias pasadas e impulsar la construcción de buenas prácticas locales de coordinación binacional transfronteriza que sirvan como base para la generación de políticas públicas desde el territorio. En ese sentido se recolectó y procesó información sobre las zonas de frontera y se detectó un grupo de demandas y oportunidades que propician el desarrollo de iniciativas en el área de salud, patrimonio histórico cultural, fortalecimiento institucional local, infraestructura, integración productiva, entre otros, con el objetivo de mejorar la calidad de vida

de la comunidad de la frontera.

El territorio cuenta con infinidad de necesidades, pero también de posibilidades de desarrollo en infraestructura, encadenamiento productivo, coordinación de políticas públicas, complementariedad en la prestación de servicios de salud, intercambio y trabajo conjunto en educación, movilidad de personas, entre otros.

Logros y desafíos

De esta forma se han puesto en marcha diversos proyectos que generaron una expectativa positiva en los actores involucrados en el territorio, favoreciendo espacios de compromiso con el desarrollo y la promoción de actividades de relevancia para los actores locales, el objetivo ha sido profundizar alianzas con actores vinculados al territorio fronterizo y a las temáticas emergentes. Se crearon espacios alternativos de diálogo, propuestas y planteo de dificultades. Se impulsaron ámbitos de articulación y fortalecimiento de vínculos entre las distintas instituciones de ambos lados de la frontera. Se realizaron actividades de mapeo, capacitación y trabajo en territorio. Se fomentó la creación de capacidades que tienen potencialidad de continuidad más allá de proyectos específicos.

Se implementaron acciones de apoyo al sector de la salud, turismo, empleo, seguridad entre otros, diseñando diversos cursos de capacitación que implican un gran desafío tanto en la elaboración de los contenidos,

como en la identificación de los perfiles de los participantes, en la difusión y convocatoria al público destinatario. Se generó y fortaleció una visión compartida de las problemáticas, desafíos y potencialidades de los espacios fronterizos, siendo este un ámbito en construcción permanente.

Es importante destacar que existen mapeos y estudios realizados en base a relevamientos que se efectuaron en diversas zonas de frontera, como es el caso de las fronteras: Salto – Concordia, Paysandú – Colón, y en la triple frontera de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí. De esos mapeos surgieron gran cantidad de documentos y trabajos que han constituido la base para el surgimiento de las oportunidades de cooperación binacional y regional, y para el desarrollo de los proyectos que se realizan actualmente en Rivera y Santana do Livramento.

Parte de la labor realizada durante más de diez años en las distintas franjas de frontera, estuvo orientada a conocer y reconocer ámbitos de trabajo comunes y actividades compartidas, como es el caso de acciones y eventos relacionados a la cultura (a modo de ejemplo: carnaval, museos, fiestas populares).

Actualmente, FIADES se encuentra trabajando en un proyecto específico en la Frontera Santana do Livramento (Brasil), Rivera (Uruguay), ambas ciudades conforman un solo espacio, de cerca de 200.000 habitantes, que transitan permanentemente de ambos lados de la frontera, como parte de su vida

cotidiana, de esa forma realizan todo tipo de actividades, laborales, deportivas, recreativas, etc.

El proyecto mencionado, tiene el propósito de apoyar en la gestión de residuos sólidos urbanos y en la conformación de una Agenda Urbana Binacional. En conjunto con esa tarea, se está organizando un Congreso Binacional, que tiene, entre sus ejes principales el de la seguridad en la frontera, teniendo en su temario algunos de los siguientes puntos: seguridad regional y seguridad multidimensional, migraciones forzadas y trata de personas, control de fronteras, cruce documentado e indocumentado, expresiones materiales de la seguridad en las fronteras (cárceles y centro de detención), deshumanización de las fronteras y respuesta democrática al terrorismo e inseguridad, las fronteras dentro del estado nación, entre otros. A su vez, se trabajará sobre el eje Educación Binacional (con foco en Carreras Terciarias) y Desarrollo Económico, haciendo hincapié en las oportunidades de proyectos productivos conjuntos, generación de empleo y desarrollo del turismo.

De esta manera, se intenta dar visibilidad a las problemáticas actuales de la frontera, analizando y compartiendo experiencias entre los actores públicos y privados, creando un espacio de diálogo con el objetivo de generar nuevas herramientas ante estas temáticas que se consideran fundamentales para abordar.

El objetivo final del trabajo realizado durante todos estos años es la mejora en la calidad de vida de las comunidades de frontera, propiciando el establecimiento de marcos jurídicos que faciliten la vida cotidiana de las personas que habitan esta zona, y que fortalezcan la institucionalidad necesaria para dar continuidad a las iniciativas que se plantean. Se requiere para ello generar espacios propios de institucionalidad fronteriza.

Los habitantes de la frontera realizan de manera natural y espontánea, gran cantidad de actividades en conjunto, si bien existe un alto grado de informalidad, a su vez cuentan con una identidad común y un gran potencial para realizar proyectos que fortalezcan esa identidad.



Juliana Victoria Tomasello

Moreno, Buenos Aires, Argentina

Lic. En Comercio Internacional. Especialista en Economía Social e Integración Regional.

Docente Universitaria en Macroeconomía (UNM).

Consultora en Desarrollo Local y Desarrollo Transfronterizo con participación en diversos proyectos con la Unión Europea.

Correo electrónico: julianavictoriatomasello@gmail.com



Jorge Cartagena Bidondo

San José 1341, Apto. 103, Montevideo, Uruguay.

Asesorías y coordinaciones de Proyectos locales y regionales.

Asesorías en Planificación Estratégica/Plan de Negocios.

Escribano Público (Universidad de la República)

Correo electrónico: jorgecartagena89@gmail.com

INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO NO BRASIL: DISPUTAS GEOPOLÍTICAS E O SÉCULO XXI*

André Isper Rodrigues Barnabé

Pedro Henrique Lins Gryscek

Abstract

This article seeks to clarify how foreign direct investment (FDI) inflows operate in Brazil, especially those that originated in the countries of the BRICS and their relationship with geopolitical and economic global disputes in the two first decades of the 21st century. The concept of BRICS is explained, as well as the Brazilian position within this group. Subsequently, FDI inflows and outflows are studied in the five members of the BRICS, especially in Brazil, also dealing with the country's relative position within Latin America and the Caribbean. The FDI inflows into Brazil are analyzed by country of origin. Finally, reflections are presented on FDI inflows into Brazil at the beginning of the 21st century and the BRICS investment expectations for the coming years.

Keywords: foreign direct investment, FDI, Brazil, BRICS, Latin America and the Caribbean.

Resumo

O presente artigo busca esclarecer como operam os fluxos de investimentos estrangeiros diretos no Brasil, especialmente aqueles originados nos países-membro dos BRICS e qual a sua relação com as disputas geopolíticas e econômicas globais nas duas primeiras décadas do século XXI. Explica-se o conceito de BRICS e como o Brasil se situa dentro desse grupo. Posteriormente, estuda-se os fluxos de entrada e saída de investimento estrangeiro direto nos cinco integrantes do agrupamento internacional, especialmente no Brasil, tratando, também, da posição relativa do país dentro da América Latina e do Caribe. São analisadas entradas de investimento no Brasil por país de origem. Ao fim, apresenta-se reflexões sobre o investimento estrangeiro direto no Brasil no início do século XXI e as expectativas de investimentos dos BRICS para os próximos anos.

Palavras-chave: investimento estrangeiro direto, IED, Brasil, BRICS, América Latina e Caribe.

* Artigo de reflexão.

1. Introdução

Com a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), no início da década de 1990, o mundo testemunhou o fim da ordem bipolar e a ascensão da globalização sob paradigma neoliberal, tendo os Estados Unidos da América (EUA) como seu principal patrocinador.

Para os países da América Latina, como o Brasil, foram feitas recomendações específicas, no contexto do denominado Consenso de Washington: um receituário para o desenvolvimento por meio da adoção de práticas neoliberais. Na academia, chegou-se a anunciar o fim da história (Fukuyama, 1992), propagando-se a ideia de que a democracia liberal ocidental seria o modelo final, ideal e acabado para o desenvolvimento da humanidade.

Do ponto de vista geopolítico, a ordem bipolar fora, aparentemente, substituída por uma pax americana, com os EUA se consolidando como única superpotência global ao fim do século XX. Nesse contexto, o histórico interesse geopolítico norte-americano na América Latina não arrefeceu; pelo contrário, a presença militar norte-americana em tais países manteve-se relevante (Vine, 2021; Lindsay-Poland, 2009).

Não obstante, com a virada do século, observou-se mudanças na ordem mundial até então aparentemente monopolar. Os ataques de 9 de setembro de 2001 inauguraram a guerra ao terror, com seus desdobramen-

tos em duas guerras lideradas pelos EUA: guerra do Afeganistão e da guerra do Iraque, ambas consideradas malsucedidas.

A crise financeira de 2008 apresentou desafios ao capitalismo neoliberal, implicando prejuízos econômicos e sociais duradouros a seus países centrais. Especificamente na América Latina, viu-se a ascensão da denominada onda rosa, a rejeição da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) e a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) como alternativa de articulação e integração política à influência norte-americana na região. No mesmo período, houve a institucionalização e o fortalecimento dos BRICS, agrupamento de países de mercado emergente formado por Brasil, Rússia, Índia, China e, posteriormente, também a África do Sul.

Já na segunda década do século XXI, observou-se a consolidação da China como potência global, rivalizando com os EUA em algumas frentes. Ambos os países passaram a disputar entre si a primazia econômica, militar e tecnológica. Do ponto de vista bilateral, durante o governo Donald Trump, China e Estados Unidos entraram em uma “guerra comercial”, que perdura até hoje. Do ponto de vista geopolítico, também se viu o aprofundamento de disputas regionais em desafio à ordem monopolar. É o caso do conflito corrente entre Rússia e Ucrânia, iniciado em 2014 com a anexação da Crimeia pela Rússia, cujo desdobramento mais recente foi a invasão do território ucraniano, iniciado pela Rússia em 24 de fevereiro de 2022, sem

embargo dos diversos alertas diplomáticos dissuasivos do Ocidente, sob liderança dos EUA. A China prega a paz, mas sabe-se que, além de uma crescente aliança com os russos, a potência oriental tem interesse em saber como o mundo reagiria a uma invasão chinesa da ilha de Taiwan, reconhecida quase universalmente como parte do território chinês de direito, mas, na prática, com muitas características de Estado independente, inclusive forças de defesa próprias.

Ademais, a interdependência da economia mundial, especialmente da produção chinesa e de outros países da Ásia Oriental e do Sudeste Asiático, ganhou concretude com a crise da pandemia da Covid-19, quando a paralisação das fábricas em razão de sucessivos lockdowns levaram à escassez de produtos importantes em diversos países mundo afora, especialmente eletrônicos e outros equipamentos intensivos em tecnologia. A crise dos semicondutores, ou a global chip shortage, por exemplo, afetaram definitivamente a cadeia de produção de diversas indústrias e deve perdurar pelos próximos anos como consequência da pandemia, de um lado, e da guerra comercial sino-americana, de outro (Lau, 2019).

Nesse contexto é que se propõe a presente investigação. Nossa hipótese é que as mudanças na ordem monopolar referidas acima implicaram também mudanças nos fluxos de capitais de longo para o Brasil nas últimas duas décadas, como uma das consequências entre os novos atores da geopolítica global. Como membro dos BRICS e

maior economia da América Latina, entendemos que o Brasil é uma boa referência para avaliar tais mudanças não só no contexto latino-americano, mas para países do Sul Global como um todo.

Note-se desde logo que, apesar da proximidade geográfica aos EUA, a porção latina do continente americano vem sendo palco de disputa por influência política e econômica entre EUA e China, com a relevância do país asiático crescendo nas últimas décadas, especialmente no aspecto econômico, uma vez que já se tornou o maior parceiro comercial de diversos estados na região.

Igualmente, no mesmo período, viu-se um aumento de 44% do comércio entre a Rússia e os países latino-americanos, sendo Brasil, Argentina, México, Chile e Colômbia seus principais parceiros na região (McBride, 2015, p. 4). A crise da pandemia e a diplomacia da vacina também relevam disputas pela influência na região, especialmente entre Estados Unidos (Pfizer-BioNTech, Johnson&Johnson, Moderna), Suécia e Reino Unido (Oxford-AstraZeneca), Rússia (Sputnik V), China (Sinovac-Coronavac, Sinopharm) e Índia (Bharat-Biotech), conforme publicados pela UNESCO (Vélez, 2021).

Para responder a essas questões, propõe-se, inicialmente, a identificação dos BRICS e o papel do Brasil nesse agrupamento de países que vem desafiando a hegemonia dos EUA e da Europa Ocidental na economia global. Em seguida, fez-se a análise de dados de fluxo de IED no Brasil nos últimos vinte anos, bus-

cando identificar eventuais mudanças na origem desses capitais.

As conclusões decorrentes da análise de dados serão discutidas à luz das mudanças geopolíticas do século XXI, especialmente do papel dos BRICS no cenário econômico global e, particularmente, na América Latina, região na qual a importância brasileira e que vem sendo palco de disputas econômicas cada vez mais acirradas, como ficará demonstrado.

2. No que consiste(m) o(s) BRICS?

O acrônimo inglês BRICs foi formulado pelo economista-chefe do Goldman Sachs, Jim O'Neill, no contexto de estudo sobre economia global (2001). A expressão acabou bastante difundida nos meios acadêmico, empresarial, financeiro e de comunicação.

O ano de 2006 trouxe o início da institucionalização do BRICs nas relações exteriores de Brasil ("B"), Rússia ("R"), Índia ("I") e China ("C"), articulados dentro de um mecanismo. As discussões decisivas se deram no âmbito de Reunião de Ministros das Relações Exteriores dos quatro países, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 23 de setembro daquele ano. A partir desse marco, os países passaram a trabalhar coletivamente, ainda que em um agrupamento de caráter essencialmente informal, sem as

características de uma organização internacional. Trata-se de mecanismo para o diálogo, identificação de convergências e concertação dos membros em relação a diversos temas e, mais relevante para o escopo do presente, para a ampliação de contatos e cooperação em setores específicos.

Desde 2009, com a Cúpula de Ecatemburgo, os Chefes de Estado (ou Governo) participam das Cúpulas, anuais, desde então, com revezamento dos países em sediar os encontros. Em 2011, a África do Sul ("S", inicial de South Africa) ingressou no grupo, que passou a ser conhecido como BRICS.

O mecanismo teve grande importância, desde seus primeiros anos, como espaço de concertação dos países, que passaram a exercer maior influência sobre temas da agenda global, inclusive econômico-financeiros. Cresceu a identificação e o desenvolvimento de projetos conjuntos entre os países (mas não apenas entre eles) em setores diversos, como energia, agricultura e tecnologia.

Há, também, importante interação entre as áreas econômicas dos governos de seus integrantes, o que facilita o fluxo de investimentos e harmonização econômica entre os países. Isso ocorre também com outras áreas, como a Judiciária e a de Segurança. A China tem a maior economia entre os membros e, também é a maior investidora nas outras nações.² Mas isso não exclui a rele-

² O PIB da República Popular da China alcançou US\$ 14,72 trilhões, em 2020. Trata-se do segundo maior valor entre todos os Estados, atrás apenas do norte-americano. Para efeitos de comparação, o PIB da Índia foi de US\$ 2,62 trilhões, o da Rússia de US\$ 1,48 trilhão, o do Brasil de US\$ 1,44 trilhão e o da África do Sul de US\$ 301,9 bilhões.

vância das outras economias enquanto investidoras, como se verá adiante.

Ainda, vale citar a iniciativa do Novo Banco de Desenvolvimento (ou New Development Bank, como é mais conhecido), um banco de desenvolvimento multilateral operado por Estados que compõem os BRICS, cuja sede fica em Xangai, na China. O banco visa a promover maior cooperação financeira e desenvolvimento dos cinco mercados sócios, mas, também, financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento em países emergentes e de menor desenvolvimento relativo.³ O banco possui projetos aprovados nos outros quatro países dos BRICS, em áreas como transportes, suprimento de água, desenvolvimento urbano, energia, entre outros.⁴

2.1. O Brasil dentro dos BRICS

O Brasil conta com a terceira maior população,⁵ o terceiro maior território⁶ e a quarta maior economia,⁷ entre os integrantes dos

BRICS. É o único Estado-membro localizado inteiramente no hemisfério ocidental e no continente americano, onde pode atuar não apenas como receptor direto de investimentos dos outros membros, mas, também, como uma espécie de entreposto para economias vizinhas (especialmente da América do Sul).

A partir da década de 2010, pode ser observado significativo incremento nos investimentos chineses no Brasil, muitas vezes realizados a partir de subsidiárias de empresas chinesas sediadas em outros países, especialmente Estados europeus com tributação mais favorecidas, a exemplo de Luxemburgo, Chipre ou Liechtenstein, e em Hong Kong, parte de seu território desde 1997. Na verdade, os últimos dois decênios viram a China se tornar a maior parceira comercial do Brasil⁸ e, também, uma das maiores investidoras em sua economia.

É natural que a China, que conta com o segundo maior PIB do mundo (primeiro, em poder de paridade de compra),⁹ seja, dentre

³ A instituição conta com página oficial na internet em www.ndb.int, em inglês. Acesso em 14 de setembro de 2022.

⁴ Para acesso online a uma lista completa de projetos aprovados, propostos e de assistência técnica, disponível a página <https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/>, em inglês. Acesso em 14 de setembro de 2022.

⁵ Informações, para o ano de 2021, disponíveis online em https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?most_recent_value_desc=true, em inglês. Acesso em 26 de outubro de 2022.

⁶ Informações disponíveis em <https://www.worldometers.info/geography/largest-countries-in-the-world/>, em inglês. Acesso em 26 de outubro de 2022.

⁷ Informações, para o ano de 2021, disponíveis online em https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?most_recent_value_desc=true, em inglês. Acesso em 26 de outubro de 2022. Com a crise entre a Rússia e a Ucrânia, é provável que o Brasil volte ao terceiro posto em 2022 ou 2023.

⁸ Hoje, a República Popular da China segue nessa posição. O fluxo de comércio entre os dois países, em 2021, foi de US\$ 135,5588 bilhões de dólares, com superávit de 40,257 bilhões de dólares para o Brasil. Informações disponíveis online em <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>, em português. Acesso em 26 de outubro de 2022.

⁹ Informações disponíveis online em https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD?most_recent_value_desc=true, em inglês. Acesso em 26 de outubro de 2022.

os membros dos BRICS, aquele que mais investe no país. Outros fatores contribuem para esse fenômeno: existe complementariedade entre as economias, com a China necessitando de produtos agrícolas e minerais brasileiros como insumos para sua crescente economia e, também, vendo no Brasil um destino importante para seus produtos e investimentos (inclusive visando à América Latina, como um todo), especialmente nas áreas de infraestrutura e comunicações.

A falta de grandes rivalidades históricas, como aquelas existentes entre China e Índia e entre China e Rússia, e a necessidade brasileira de melhorar a infraestrutura do país – o que interessa aos chineses, por absorver investimentos e facilitar o já significativo fluxo comercial entre as duas nações – são outros fatores que contribuem para o maior fluxo comercial e de investimentos entre os dois países.

Mas os BRICS não se resumem à China. Também Índia, com sua economia em acelerado crescimento, grande população e mercado interno e sede de grandes conglomerados como a ArcelorMittal e a Tata; a Rússia, com foco em infraestrutura e a África do Sul, que teve participação importante nas privatizações de operações de aeroportos brasileiros, como o de Guarulhos-Cumbica,¹⁰ buscam oportunidades de investimentos no Brasil.

Também o Brasil vem buscado, por meio de suas empresas, diversificar o destino de seus investimentos no exterior, nos últimos anos, não se limitando à vizinhança imediata, mas, também se aproveitando de sua posição como potência regional e emergente (o que é simbolizado por sua participação nos BRICS), aumentando globalmente sua influência econômica e política.

3. IED nos BRICS

Define-se investimento Estrangeiro Direto (IED) quando o investidor de economia estrangeira detém 10% ou mais do capital votante de uma empresa ou fundo de investimento no país (OCDE, 2008, p. 17). A relação pode ocorrer de forma direta, quando o investidor estrangeiro detém 10% do capital votante da empresa investida, ou indireta, quando o investidor estrangeiro utiliza uma empresa subsidiária ou controlada sediada em outro país para o investimento (Banco Central do Brasil, 2021, p. 39). Esse esclarecimento é importante visto que, muitas vezes, a procedência imediata do investimento não determina, de fato, sua origem.

Os dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2022) revelam que, em 2021, os países dos BRICS receberam US\$ 355 bilhões de IED, o que equivale a 22% do total do mundo (**Figura 1**). No mesmo período, corporações

¹⁰ A participação da Airports Company South Africa (ACSA), de 20%, na concessionária GRU Airport estava em processo de venda para a INVEPAR, que é a controladora da concessionária, desde julho de 2021. A aquisição não foi efetivada. Informação de 12/08/2022, disponível online, em português, em <http://ri.gru.com.br/informacoes-aos-investidores/comunicados-e-fatos-relevantes/>, acesso em 26 de outubro de 2022.

dos BRICS foram responsáveis pela realização de US\$ 245 bilhões de IED fora de seus países de origem, ou 14% do total (**Figura 2**).

Figura 1. Entradas de IED e participação no total global (BRICS). Fonte: UNCTAD (2022).
Elaboração própria.

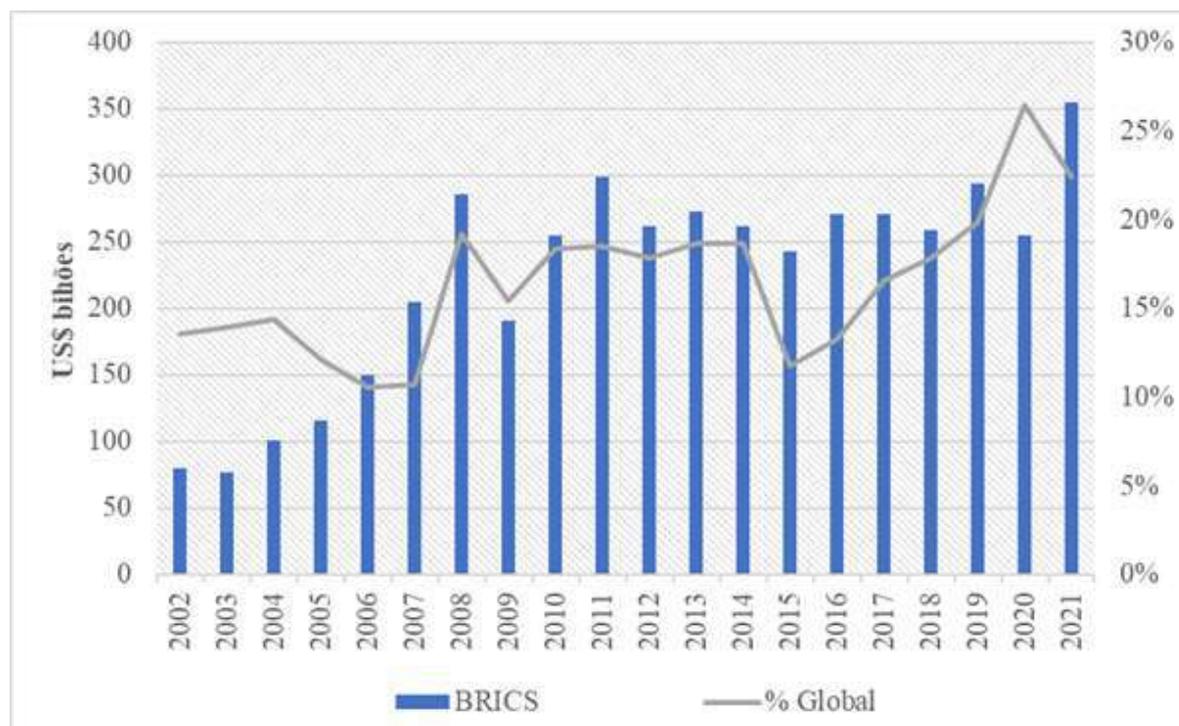
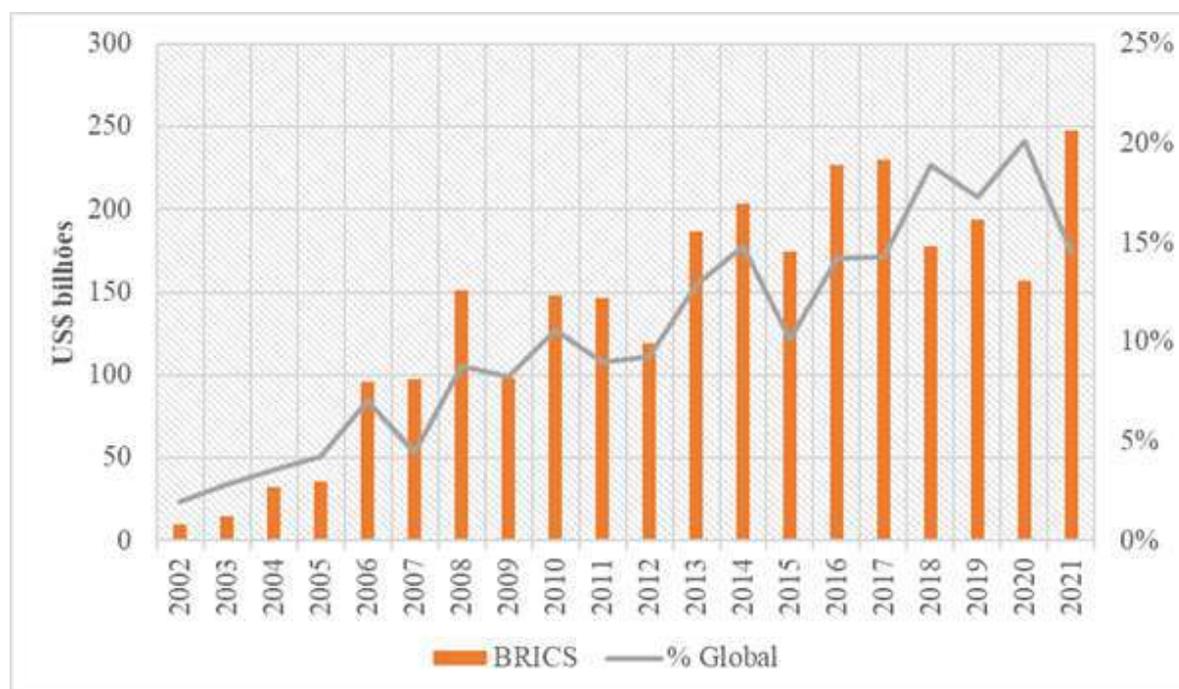


Figura 2. Saídas de IED e participação no total global (BRICS). Fonte: UNCTAD (2022).
Elaboração própria.

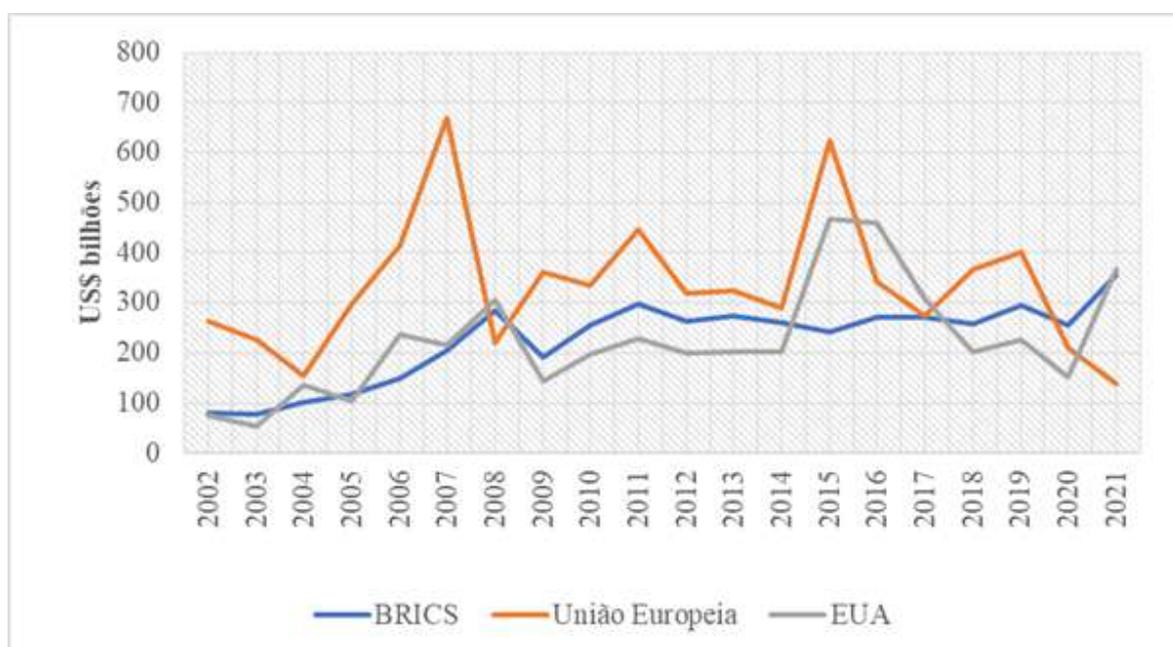


Interessa notar o viés de alta tanto da entrada quanta saída de IED no âmbito dos países dos BRICS nos últimos 20 anos.

Ainda, o cotejo dos fluxos de IED dos BRICS com outros atores do capitalismo global

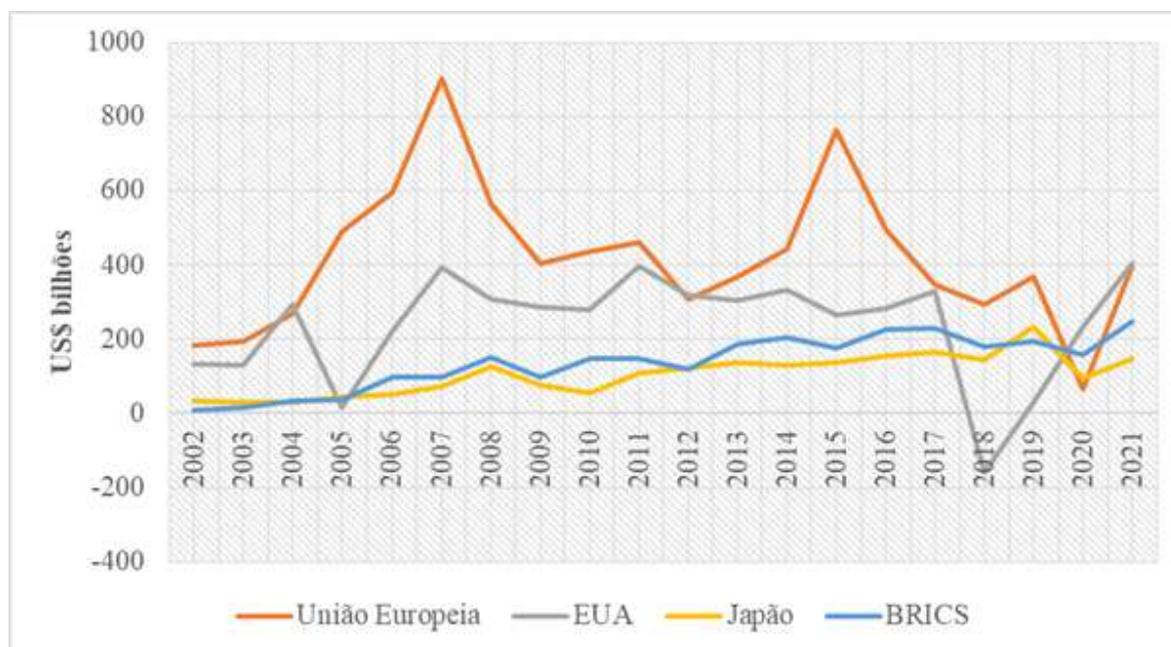
revelam a relevância do grupo no mundo hoje. Com efeito, em 2021, a entrada de investimentos diretos nos BRICS somente é comparável àquela dos EUA, superando em mais 50% o montante investido em países da União Europeia (**Figura 3**).

Figura 3. Comparação de entradas de IED entre União Europeia, EUA, Japão e BRICS.
Fonte: UNCTAD (2022). Elaboração própria.



Quando se observa as saídas de IED, embora seja constante o viés de alta dos BRICS, EUA e os países da União Europeia continuam sendo os maiores investidores globais, com participação expressiva também do Japão (**Figura 4**).

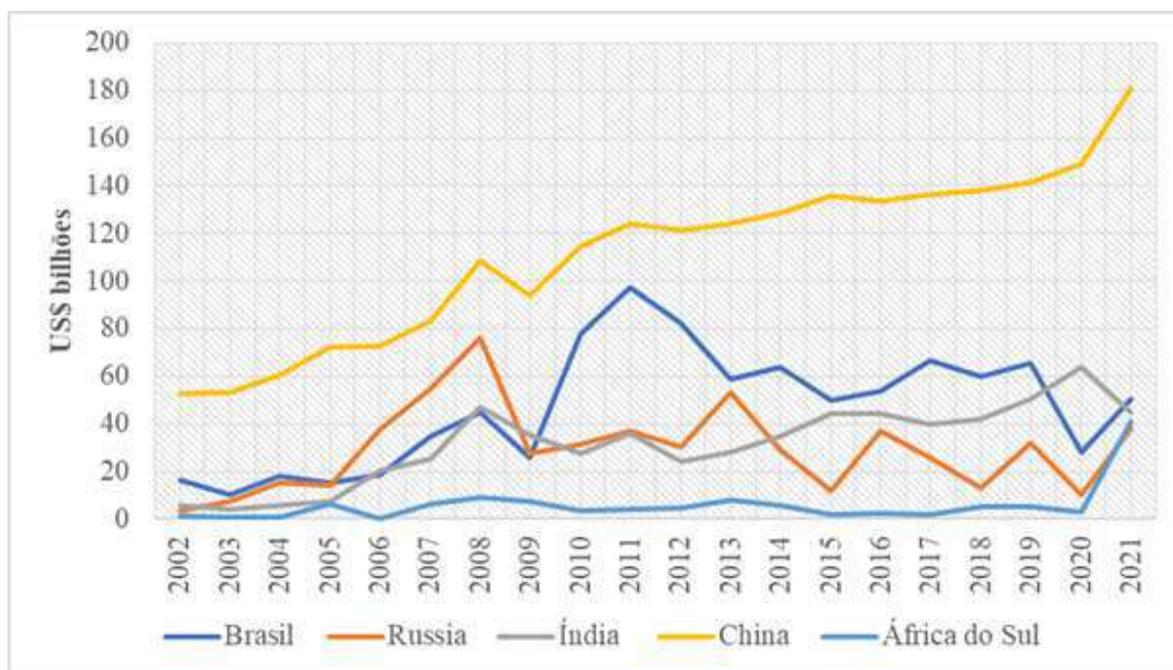
Figura 4. Comparação de saídas de IED entre União Europeia, EUA, Japão e BRICS.
 Fonte: UNCTAD (2022). Elaboração própria.



Assim, pode-se afirmar que dados agregados pelo grupo BRICS confirmam o aumento da importância do grupo tanto como origem quanto destino de investimentos privados. Cumpre avaliar, então, qual a participação de cada membro nesses fluxos de entrada e saída de investimentos.

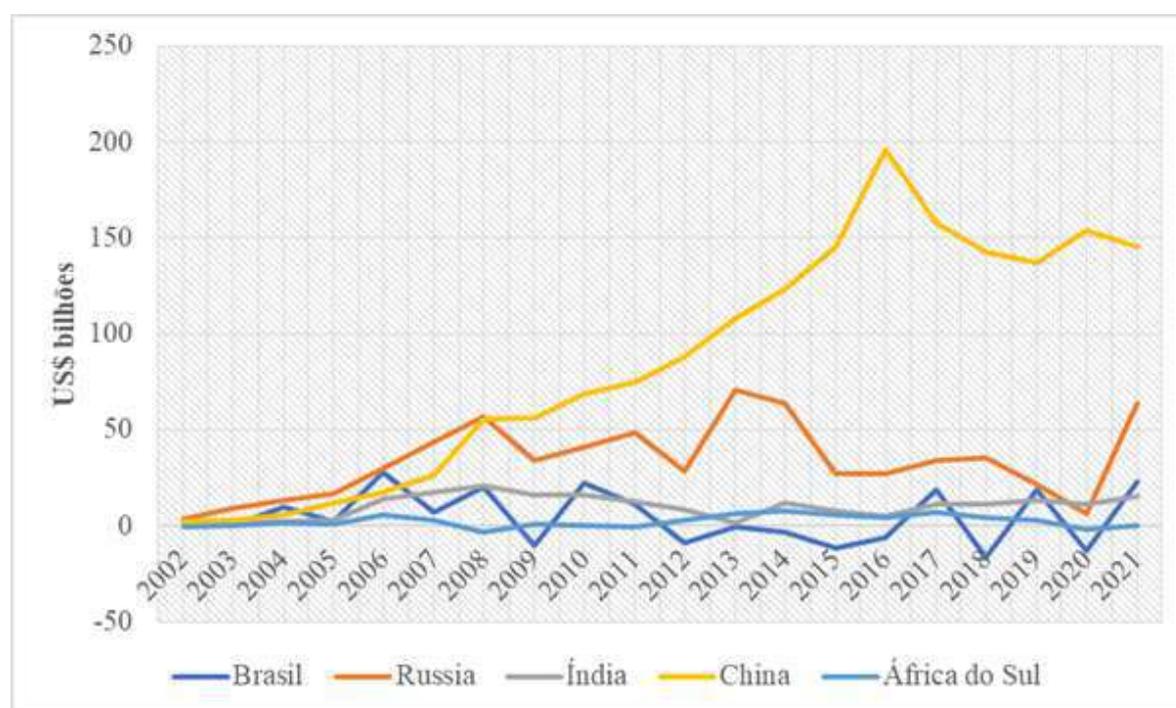
Não é surpresa que a China desponta como principal ator dentro do grupo. Como dito acima, a economia chinesa já a maior economia do mundo em paridade de poder de compra, e a segunda em valores nominais. Ainda, segundo as projeções do Centre for Economics and Business Research, a China superará os EUA em valores nominais em 2028 (Elliot, 2020). No mesmo sentido, observa-se que a China é hoje principal destino de IED do mundo, e o segundo colocado como investidor em outros países (UNCTAD, 2022). Os gráficos abaixo representam a

quebra dos dados de IED entre os BRICS (**Figura 5** e **Figura 6**).

Figura 5. Comparação de entradas de IED (BRICS). Fonte: UNCTAD (2022). Elaboração própria.

Nota-se que, desde 2009, o Brasil é tem sido consistentemente o segundo maior destino de IED entre os BRICS, exceção feita ao ano de 2020. Já como principais investidores,

atrás da China, desde 2008, tem-se a posição consolidada da Rússia. Os demais países apresentam posições voláteis no que tange ao fluxo de saída de IED.

Figura 6. Comparação de saídas de IED (BRICS). Fonte: UNCTAD (2022). Elaboração própria.

Para fins do presente artigo, interessa aprofundar especificamente na situação do Brasil, como membro dos BRICS e principal economia da América Latina. Para tanto, no tópico que segue, faremos a análise da posição relativa do Brasil na América Latina e Caribe para, em seguida, analisar mais detidamente a origem dos IED feito no país.

4.1. Posição relativa na América Latina e Caribe

Em 2021, a América Latina e o Caribe receberam US\$ 134 bilhões de IED, o que equivale a 8% do fluxo mundial (**Figura 7**). Já suas empresas investiram apenas 2% do volume total de saídas de IED do mundo (**Figura 8**).

4. IED no Brasil

Figura 7. Entradas de IED na América Latina e Caribe – exceto paraísos fiscais

Fonte: UNCTAD (2022). Elaboração própria.

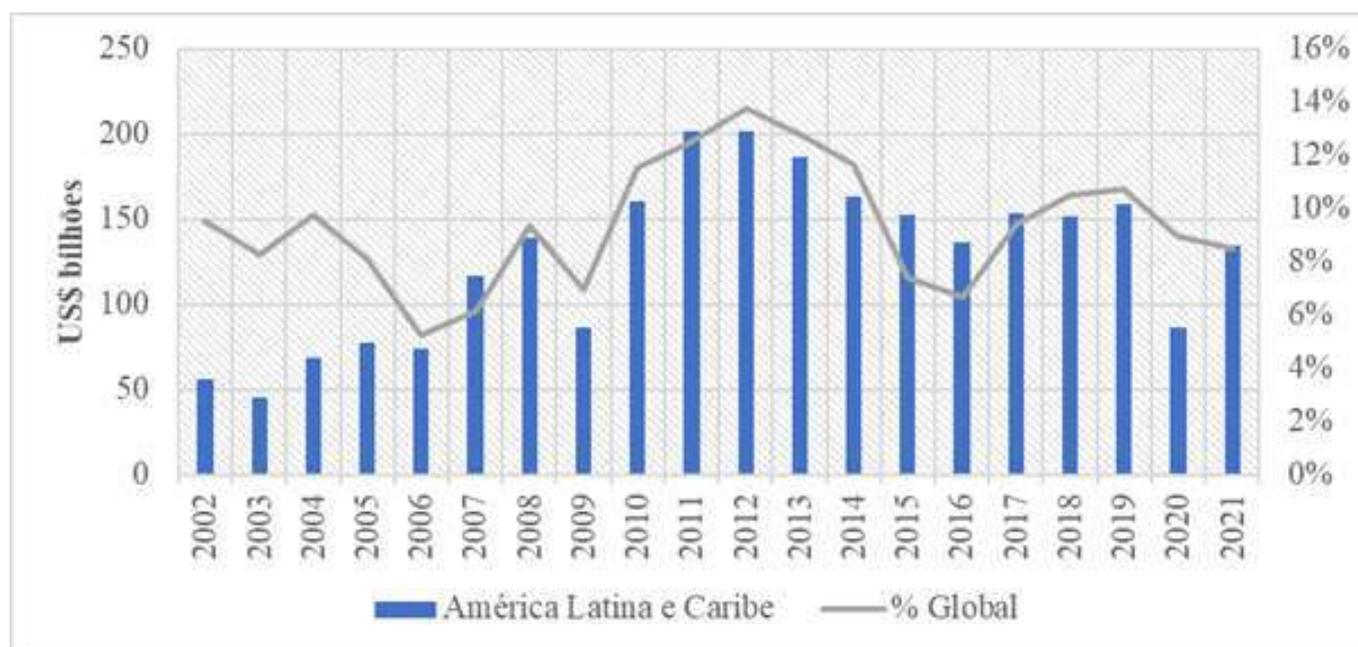
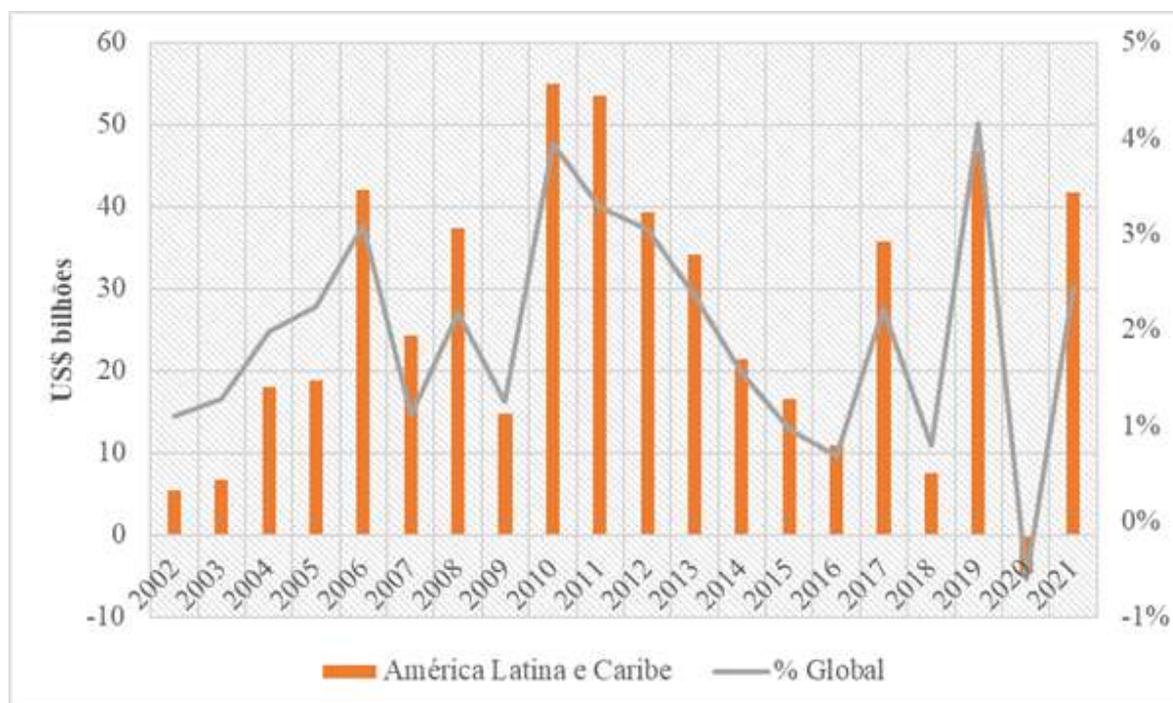


Figura 8. Saídas de IED na América Latina e Caribe – exceto paraísos fiscais

Fonte: UNCTAD (2022). Elaboração própria.

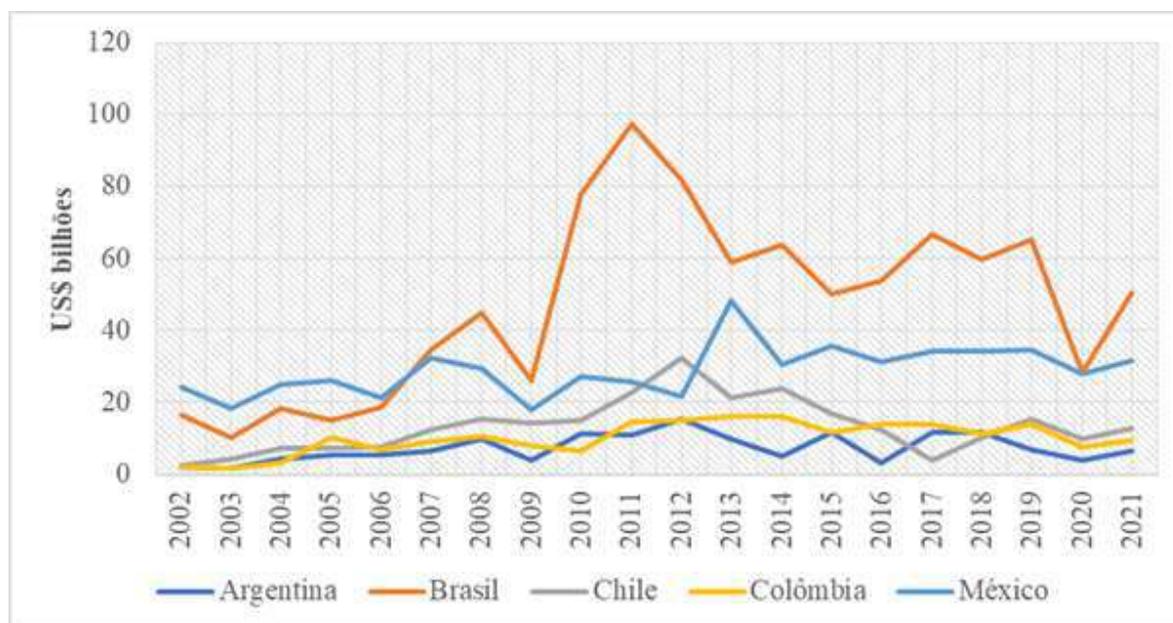


As cinco maiores economias da América Latina e do Caribe (Brasil, México, Chile, Colômbia e Argentina) receberam, juntas, em 2021, 82% de todo fluxo de IED para a região (**Figura 9**). O Brasil foi o principal des-

tino de tais recursos (US\$ 50,3 bilhões, ou 37%), seguido por México (US\$ 31,6 bilhões, ou 24%), Chile (US\$ 12,7 bilhões, ou 9%), Colômbia (US\$ 9,4 bilhões ou 7%) e Argentina (US\$ 6,5 bilhões, 5%).

Figura 9: Entradas de IED nas maiores economias da América Latina e Caribe

Fonte: UNCTAD (2022). Elaboração própria.

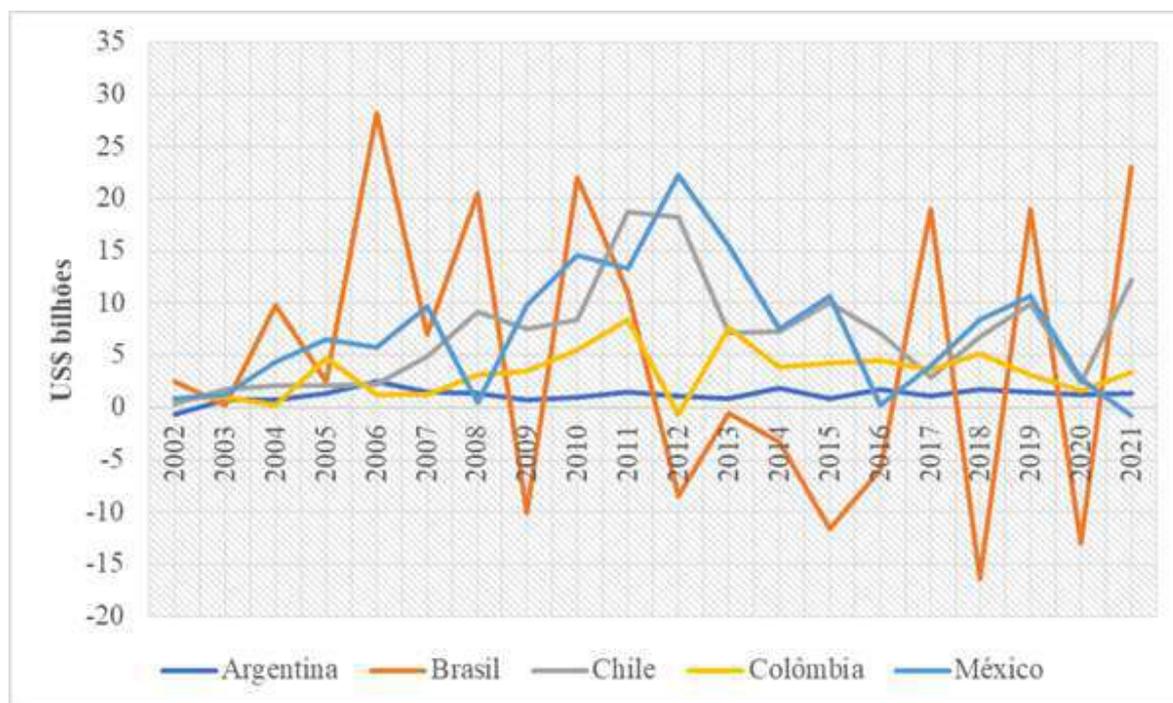


Examinando-se o fluxo dos últimos 20 anos, vê-se que, desde 2007, o Brasil se consolidou como o principal destino de IED na região. Apenas em 2020, ano de início da pandemia da Covid-19, o México teve fluxo de IED semelhante ao Brasil. Nos demais anos, o México se manteve como segundo principal destino, à exceção de 2012, quando essa posição foi ocupada pelo Chile.

Já os investimentos desses países no exterior, cumpre notar, são bastante voláteis (**Figura 10**). De todo modo, em 2021, o Brasil foi o principal exportador de investimentos da região (US\$ 23 bilhões, ou 55%), seguido por Chile (US\$ 12,2 bilhões, ou 29%) e Colômbia (US\$ 3,3 bilhões, ou 8%).

Figura 10. Saídas de IED nas maiores economias da América Latina e Caribe.

Fonte: UNCTAD (2022). Elaboração própria.



Quando analisamos o estoque de IED sobre o PIB no Brasil, vê-se que os investimentos estrangeiros estão se tornando cada vez mais importantes para economia brasileira. Com efeito, em 1995, a participação de IED no capital de empresas no Brasil era de 6,1%. Já em 2020, essa participação alcançou expressivos 36,4% (Banco Central do Brasil, 2021).

É fato que houve considerável apreciação do dólar frente ao real durante esse quarto de século, com a moeda brasileira perdendo considerável valor perante a estadunidense, que configura a moeda-forte global. Com isso, o investimento no Brasil se torna mais barato e atraente aos agentes econômicos globais. O próprio gerenciamento macroeconômico chinês, no sentido de não permi-

Figura 12. Entradas de IED no Brasil em 2013 - distribuição por país do controlador final, exceto Brasil. Fonte: Banco Central do Brasil (2021). Elaboração própria.

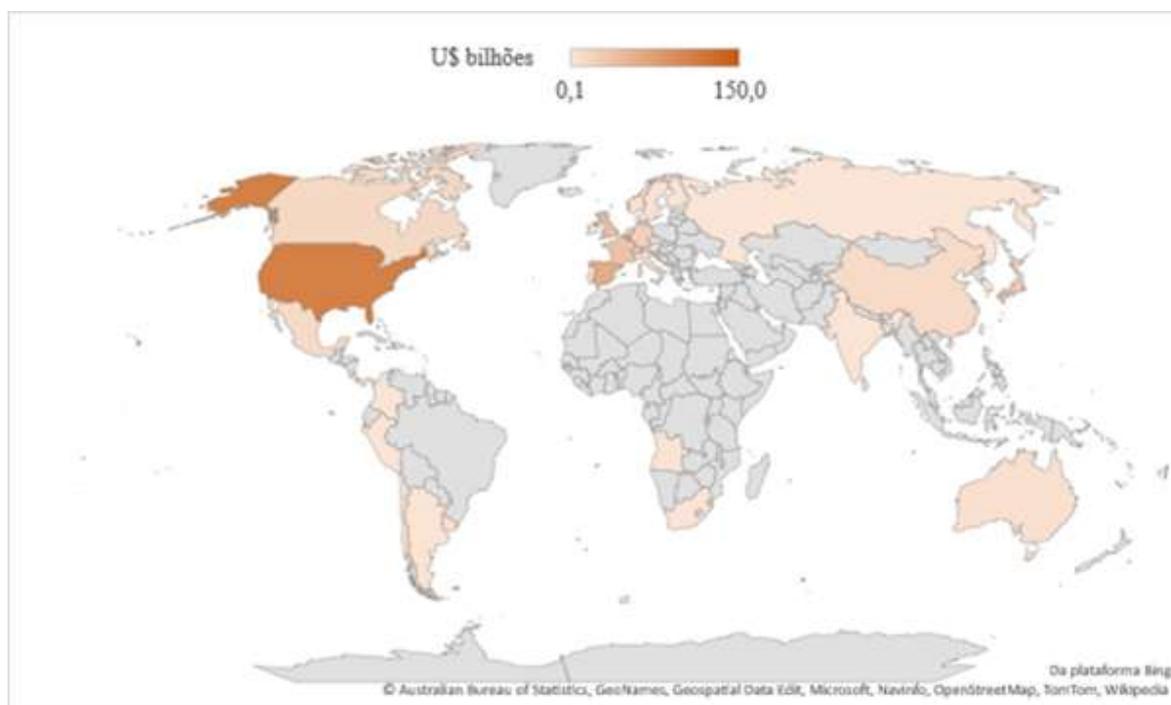


Figura 13. Entradas de IED no Brasil em 2016 - distribuição por país do controlador final, exceto Brasil. Fonte: Banco Central do Brasil (2021). Elaboração própria.

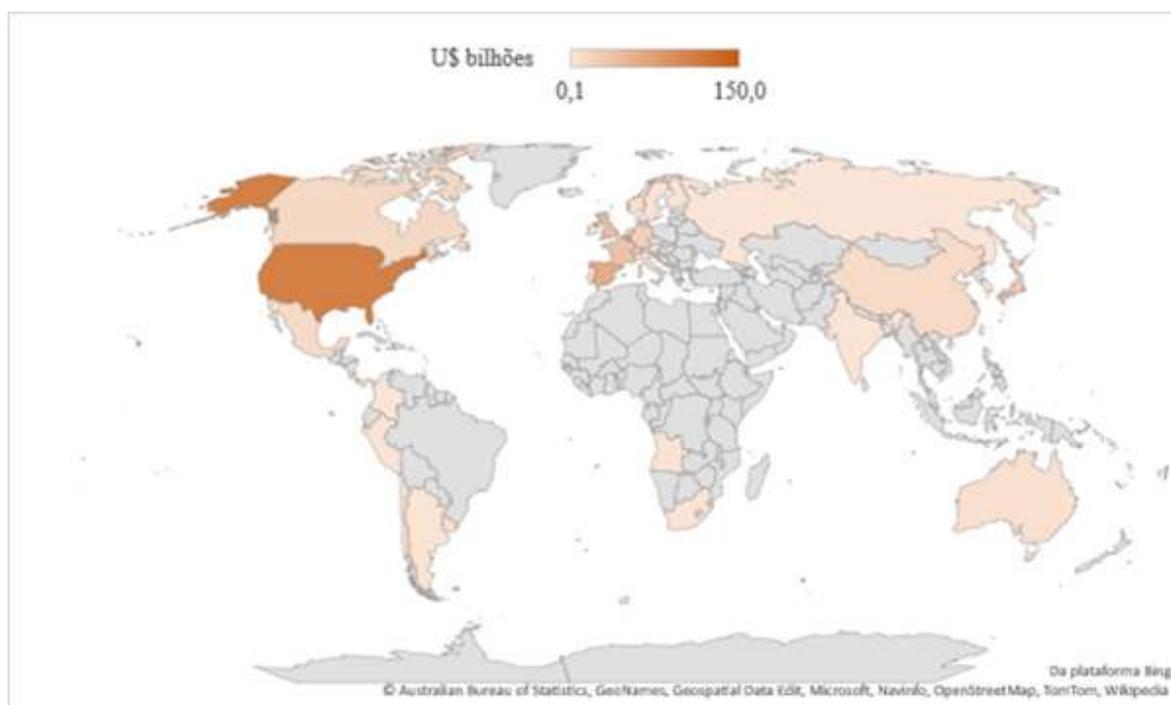
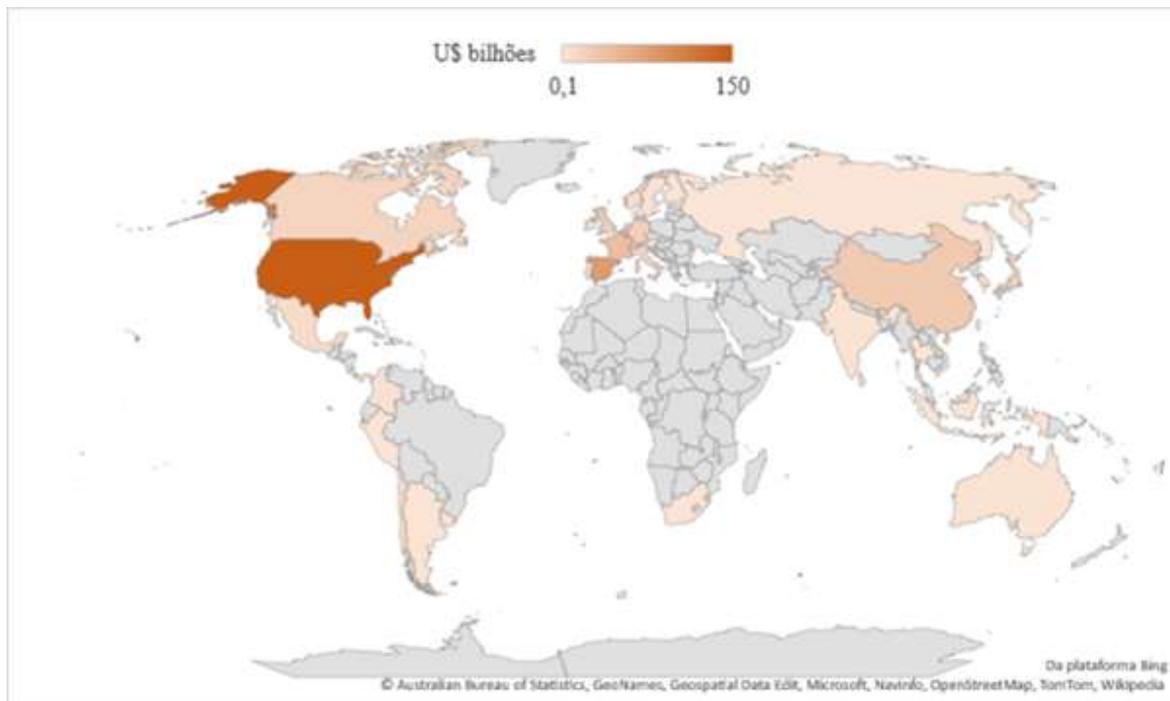


Figura 14. Entradas de IED no Brasil em 2019 - distribuição por país do controlador final, exceto Brasil. Fonte: Banco Central do Brasil (2021). Elaboração própria.



Os dados revelam, em primeiro lugar, a resiliência e importância que os investimentos diretos norte-americanos continuam a ter no Brasil, tanto em termos absolutos (US\$ 109 bilhões em 2010 e US\$ 145 bilhões em 2019) quanto relativos (19% do total em 2010 e 23% do total em 2019) (Banco Central do Brasil, 2021). Trata-se da economia estrangeira que mais investe no Brasil de modo consistente, em toda a série histórica, e isso não mudou. Na verdade, comparando-se 2010 a 2019, viu-se um aumento de 32% das entradas de IED dos EUA.

Importa anotar, igualmente, a manutenção da relevância dos fluxos de IED vindos de economias da Europa Ocidental (especialmente Espanha, Bélgica, França, Suíça, Reino Unido, Holanda e Alemanha) e do Japão. Tais países seguem entre os dez maio-

res investidores estrangeiros no Brasil pelo critério do controlador final. Sem embargo, comparando-se 2010 e 2019, vê-se reduções substanciais de fluxo de investimentos do Reino Unido (-46%), Alemanha (-26%), Japão (-23%), Bélgica (-19%).

Outros atores globais, porém, viram suas empresas investirem mais no Brasil. Entre países considerados desenvolvidos, ainda que com características bastante peculiares, observa-se saltos dos fluxos de IED oriundos da Coreia do Sul (US\$ 1,4 bilhões em 2010 para US\$ 7,1 bilhões em 2019, aumento de 417%) e Cingapura (US\$ 774 milhões em 2010 para US\$ 5,2 bilhões em 2019, aumento de 579%).

Entre países não pertencentes ao Norte Global, o maior destaque é a China, cujos

investimentos saltaram de US\$ 7,9 bilhões em 2010 para US\$ 28,1 bilhões em 2019 (aumento de 257%). Em 2019, as empresas chinesas responderam por expressivos 5% dos fluxos totais de IED no Brasil. Isso coloca a China entre as cinco economias que mais investiram no Brasil em 2019, perdendo apenas para os EUA, Espanha, França e Bélgica.

Igualmente, nota-se a presença, em 2019, de fluxos de investimentos vindos da Índia (US\$ 2 bilhões), Indonésia (US\$ 1,4 bilhões), África do Sul (US\$ 1,2 bilhões) e Tailândia (US\$ 500 milhões), os quais têm se fortalecido na última década. Já os investimentos vindos da Rússia têm sido menores e menos consistentes, não ultrapassando US\$ 300 milhões anuais e variando muito ano a ano (Banco Central do Brasil, 2021).

5. Reflexões sobre IED no Brasil e o século XXI

A China nos apresenta a maior história de sucesso econômico e comercial nas duas primeiras décadas do século XX, mantendo expressivo crescimento iniciado já na década de 1980. Se o crescimento Chinês foi impulsionado por considerável volume de investimento estrangeiro, com o tempo, o próprio país asiático passou a ser importante investidor em outros mercados, seja no âmbito dos BRICS, seja em um contexto mais amplo, como mostra a Iniciativa do Cinturão e Rota, erroneamente denominada “Nova Rota da Seda” (Yiwei, 2016).

Os outros países membros dos BRICS também tiveram crescimento econômico – ainda que inconstante e desigual – nas últimas décadas. Isso também se reflete no âmbito dos investimentos transnacionais.

O Brasil é, habitualmente, o segundo maior destino de investimentos de capitais privados entre os países dos BRICS e o maior destino dentro da região da América Latina e do Caribe, fruto de sua posição geográfica privilegiada e sua pujança econômica, populacional e cultural. A China tem aumentado, paulatinamente, sua participação no mercado de investimentos brasileiro, mas, ao contrário do que acontece com o fluxo comercial, ainda não faz frente aos fluxos de investimentos vindos dos EUA e países da União Europeia, investidores mais tradicionais na economia brasileira. Isso também se reflete nos estoques de IED no país, conforme dados do Banco Central do Brasil (2021). Já os outros países-membro dos BRICS não têm participação relevante, hoje, como investidores na economia nacional.

Quanto ao futuro, as economias mundiais ainda se encontram em fase de reorganização e adaptação após os dois anos de prevalência de pandemia da Covid-19, a qual teve um impacto econômico devastador, para além dos enormes custos humanos e sanitários.

Os países dos BRICS vêm tendo recuperação econômica, com exceção da Rússia, a qual, em conflito na Ucrânia e sob sanções internacionais experimenta, apesar de notável

resiliência, queda em seus índices econômicos.¹¹

A China segue tendo crescimento econômico expressivo, o que também se observa em termos de investimentos externos, apesar da atenção, dada pelo líder Xi Jinping, para o amplo mercado interno do país. Pode-se esperar crescentes influxos de investimentos chineses em direção de países em desenvolvimento e com menor nível de desenvolvimento relativo, como os outros membros dos BRICS. Pelos motivos já apresentados acima, o Brasil configura excelente campo para os capitais chineses, cujo fluxo, para o Brasil e a América Latina, deve seguir aumentando (Santoro, 2019).

A economia indiana também experimenta, nos últimos anos, crescimento bastante vigoroso, entre os mais rápidos na economia global. No entanto, o enorme mercado interno (quase tão grande, em termos populacionais, como o chinês) e o menor nível de desenvolvimento de sua economia possibilitam menores possibilidades de investimento indiano. Conflitos com o vizinho Paquistão também levam o país a priorizar investimento interno e em países vizinhos, além de outros com tradicional presença indiana, como os da África Oriental e a também integrante dos BRICS África do Sul.

Quanto ao único membro africano dos BRICS, a República Sul-Africana é um tradicional destino, mas também origem de

investimentos externos. O fato de ser a terceira maior e, possivelmente, a mais moderna economia da África torna o país um ator importante nos fluxos de capitais, não apenas pelo seu papel individual, mas, também, como porta de entrada em um continente que é uma clara fronteira de investimentos para o futuro próximo.

Nas duas últimas décadas, o Brasil aumentou sua participação nos fluxos internacionais de capitais. Essa tendência deve ser mantida, não apenas no âmbito dos BRICS e da porção latina e caribenha do continente americano, mas de forma global. O país tem expertise em diversas áreas e segue sendo, por diversos fatores, um promissor destino de investimentos. Sua vocação como investidor externo ainda pode ser melhor explorada e, agindo em conjunto ou investindo nos países dos BRICS, por meio de iniciativas como a do Novo Banco de Desenvolvimento, pode se concretizar com mais força, a médio prazo.

¹¹ Informações disponíveis online em <https://www.cnnbrasil.com.br/business/economia-russa-nao-voltara-a-niveis-pre-guerra-ate-2030-preve-agencia-de-rating/>. Acesso em 28 de outubro de 2022.



André Iper Rodrigues Barnabé

Mestrando em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Especialista em Direito Econômico pela Fundação Getúlio Vargas. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.



Pedro Henrique Lins Grysck

Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo. Graduando em História pela Universidade de São Paulo.

Bibliografía

- Banco Central do Brasil. Relatório de Investimento Direto 2021. Disponível em https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioidp/RelatorioID2020/RID_2021.pdf. Acesso em 12 de setembro de 2022.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean). Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean, 2021 (LC/PUB.2021/8-P), Santiago, 2021. Disponível em <https://www.cepal.org/en/publications/47148-foreign-direct-investment-latin-america-and-caribbean-2021>. Acesso em 5 de setembro de 2022.
- Elliot, L. (2020). China to overtake US as world's biggest economy by 2028, report predicts. The Guardian, 28 de dezembro de 2020. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2020/dec/26/china-to-overtake-us-as-worlds-biggest-economy-by-2028-report-predicts>. Acesso em 18 de setembro de 2022.
- Fukuyama, F. (1992). The end of history and the last man. New York: The Free Press.
- Lau, L. J. (2019). The China–US trade war and future economic relations. China and the World, v. 2, n. 02.
- Lindsay-Poland, J. (2009). The bases of the empire: The global struggle against US military posts. New York: NYU Press.
- McBride, J. (2015). Building the new silk road. Council on foreign relations, vol. 22.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento). Benchmark Definition of Foreign Direct Investment (FDI), 4ª ed. OCDE, 2008. Disponível em <https://www.oecd.org/daf/inv/investmentstatisticsandanalysis/40193734.pdf>. Acesso em 12 de setembro de 2022.
- O'Neill, J. (2001). Building Better Global Economic BRICs. Disponível em <https://www.goldmansachs.com/insights/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>. Acesso em 14 de setembro de 2022.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). World Investment Report 2022. Disponível em <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2022>. Acesso em 18 de setembro de 2022.
- Santoro, M. (2019). Cinturões e rotas: o programa de investimentos globais da China e as oportunidades para o Brasil. Carta Brasil-China, v. 23.
- Vélez, C. M. (2021). COVID-19 and vaccination in Latin America and the Caribbean: challenges, needs and opportunities. UNESCO Office Montevideo and Regional Bureau for Science in Latin America and the Caribbean. Disponível em

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378377_eng. Acesso em 12 de agosto de 2022.

Vine, D. (2021). Lists of U.S. Military Bases Abroad, 1776-2021. American University Digital Research Archive, 2021. Disponível em <https://doi.org/10.17606/7em4-hb13>. Acesso em 5 de setembro de 2022.

Yiwey, W. (2016). The Belt and Road Initiative: what will China offer the world in its rise. Beijing: New World Press.

Multimedia



Podcast

“JÓVENES POR LA PAZ EN EL CONFLICTO RUSIA UCRANIA”

“YOUNG FOR PEACE IN THE RUSSIA-UKRAINE CONFLICT”

El Podcast incluye una introducción sobre los hechos más significativos del conflicto entre Rusia y Ucrania para mencionar las condiciones para la paz. Luego se presentan dos consignas proactivas y abiertas, dirigidas a los jóvenes para escuchar su voz y sus experiencias o percepciones sobre el conflicto. El objetivo es conocer sobre experiencias personales y pensamientos sobre las posibilidades de paz y convivencia.

The multimedia segment is intended for the presentation of analyses, interviews and exchanges with different references from the academic and professional field of Argentina and the world. These are published in virtual format through current and innovative digital formats. The Podcast will include an introduction on the most significant events in the conflict between Russia and Ukraine to mention the conditions for peace. Then two proactive and open slogans will be presented, addressed to young people to listen to their voice and experiences or perceptions about the conflict. Perceptions about personal experiences and thoughts about the possibilities of peace and coexistence are encouraged.

Entrevistados:

Timofei Gopkalo y Siahar

Fecha: 17/10/2022

Entrevistadora: Agustina Abril Altamirano

Realización: Agustina Abril Altamirano, Daiana Johanna Andreassi y María Cristina Drube.

Producción: Nicolás Álvarez, Federico Benzaquen, Ángel Hernández, Ana Esquivel, y Matias Nicolás Valente¹



Link:

<https://youtu.be/bdX6DYNxRMO>

¹ Realizadores de **Punto Global** 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.

Entrevista

A 40 AÑOS DE LA GUERRA ENTRE ARGENTINA Y EL REINO UNIDO MALVINAS, ¿UNA ZONA DE PAZ?



Dra. Mariana Alejandra Altieri
Especialista

Especialista en Geopolítica e investigadora de la Cuestión Malvinas.
Profesora en la Universidad Nacional de Buenos Aires - UBA y en la Universidad de la
Defensa Nacional UNDEF.
Directora Ejecutiva de Fundación Meridiano.

Entrevistadores: Daiana Johanna Andreassi y Nahuel Ojeda Guerra

Realizadores: Agustina Abril Altamirano, Daiana Johanna Andreassi y Nahuel Ojeda Guerra



Link a la entrevista:

<https://youtu.be/5Z2aDH8jZn0>

Guía de preguntas:

¿Qué lectura hace del contexto internacional para la resolución de la disputa? En principio parece ser un contexto de grandes transformaciones políticas, económicas y sociales y marcado por conflictos en otras regiones del mundo.

¿Qué implica la presencia activa del Reino Unido en el Atlántico Sur, de qué manera sucede y qué consecuencias pudiera traer?

La presencia de una potencia militar extra hemisférica y miembro clave de la OTAN como el Reino Unido ¿constituye una hipótesis de conflicto latente o una amenaza tradicional a nuestra seguridad en el siglo XXI en nuestra región?

Frases destacadas:

Malvinas es una causa que lleva casi 200 años para la República Argentina.

Cuando hablamos de Malvinas, hablamos de la causa Malvinas.

Siempre tuvo una importancia geoestratégica, por un lado y por el otro siempre hubo una política exterior de nuestro país tendiente a la recuperación de la soberanía.

Estamos frente a un momento de una ventana de oportunidad, cuando pudimos negociar con Reino Unido también era un mundo en transición, lo aprovechamos y estuvimos muy cerca de conseguir un logro diplomático.

La negociación del Reino Unido con Mauricio por el Archipiélago de Chagos puede ser la punta del iceberg de un procesos de reorganización que se está dando en un mundo post-pandemia.

Latinoamérica es una zona de paz (...) construimos esa zona de paz con nuestra diplomacia, es prácticamente una de las únicas regiones del mundo donde nosotros podemos asegurar que tenemos una zona de paz. Esa zona de paz se ve interrumpida por una potencia, hoy Malvinas es una base militar.

Los británicos están queriendo posicionar a Malvinas como un puerto de repostaje a la Antártida.



NOTA METODOLÓGICA

La edición número 2 de la revista CEERI Global fue dedicada a la comprensión de las nuevas amenazas a la seguridad internacional, caracterizadas por el surgimiento de reivindicaciones identitarias (en especial religiosas y lingüísticas), su funcionamiento en redes y su naturaleza no-Estatal. A la vez, las amenazas tradicionales a la seguridad como la proliferación nuclear, las disputas territoriales o la carrera armamentista las cuales 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. También, las nuevas percepciones sobre la seguridad humana como las amenazas asociadas a las consecuencias del cambio climático y las problemáticas de género. Finalmente, la revista se dedica a la comprensión sobre los procesos de paz y los mecanismos multilaterales que crean mejores condiciones para la convivencia entre las naciones como agenda propositiva propia del espíritu de esta Revista, impulsados particularmente por el apoyo de la Universidad para la Paz.

Con el tema: “Paz y Seguridad Internacionales en el siglo XXI” fue lanzada la convocatoria el 10 de abril del 2022 permaneciendo abierta hasta el 15 de junio del 2022.

Las 25 propuestas de trabajo recibidas para la presente edición pasaron por riguroso y criterioso análisis, en un proceso que culminó con la selección de los 7 artículos que aquí publicamos.

Para llegar a este resultado, el proceso de evaluación se presentó en diferentes instancias:

1. En la primera, el Comité Editorial¹ de la revista se reunió para analizar y clasificar las propuestas recibidas, mientras que el Equipo Editorial participó de este proceso analizando y seleccionando las mejores propuestas. De esta labor colectiva resultaron quince propuestas clasificadas para la segunda etapa de revisión.

¹ Guillermo Ospina Morales, Adela Beatriz Santos Domínguez y Sebastián Schulz.

2. En la segunda instancia de evaluación, los autores de las propuestas seleccionadas debieron enviar sus artículos completos, en conformidad con las normas editoriales de la revista. Para su análisis se recurrió a evaluadoras y evaluadores² - pares ciegos, quienes fueron recomendados/as por las editoras³ de acuerdo a su conocimiento y expertise en las diferentes áreas de estudio de la disciplina.

3. La última etapa de evaluación se refiere al recibimiento de los trabajos completos que incorporaron la retroalimentación de la etapa anterior. Así, por medio de la presente nota, presentamos la complejidad y la rigurosidad acudidas para seleccionar a los artículos publicados en la presente edición.

Las evaluaciones tuvieron en consideración:

- a) Criterios editoriales de la revista CEERI Global;
- b) Pertinencia y actualidad del tema;
- c) Originalidad;
- d) Contribución para la disciplina;
- e) Claridad en la redacción;
- f) Organización del contenido;
- g) Referencias bibliográficas (suficientes, actuales, calificadas);
- h) Precisión conceptual y rigor argumentativo;
- i) Consistencia y coherencia interna de la obra;
- j) Comentarios y/o sugerencias del contenido.

Con base a ello, y a sus consideraciones, se completó un dictamen con las retroalimentaciones para cada artículo, exponiendo criterios y sugerencias a los autores y autoras.

Agradecemos a los Evaluadores y las Evaluadoras por la evaluación, dictámen y lectura de los documentos, a las y los jóvenes voluntarios de CEERI Global⁴ ya que sin su ayuda este número no hubiera llegado a ser tan rico, así como a las traductoras de este número⁵.

² Paulo Botta, Felipe Octavio Cartes Salgado, Marta Fernández, Luiza Elena Januário, Yasmín Martínez Carreón, Alice Martini, Mariano Luna, Oriol José Ochoa, Guillermo Ospina Morales, Silvia Perazzo, Adolfo Rossi, Carolina Sampó, Sebastián Vigliero.

³ Dr. Pol Bargaés, Mg. Juan Battaleme y Dra. Isabel Rocha de Siqueira.

⁴ Daiana Johanna Andreassi, Agustina Abril Altamirano, María Cristina Drube, Melisa Elena Elsinger, María Julieta Graffigna Castro, Joel Mendoza Gómez, Guillermo Alfonso González Arévalo, Celeste Guadalupe Herrera, Antonelia Horni, Xiomara Imhoff, Santiago Maldonado Aquino, Karen Maricela Tarazona Cruz, Nadia Jazmín Martínez García, Jose Alejandro Martínez Cock, Jusain Julio Medina Gutiérrez, Luz Belén Landriel, Orianna Ramírez Ruiz, Gabriela Alejandra Trujillo López, Nahuel Ojeda Guerra, Álvaro Oliva, Marcelo Federico Villalba, Fabrizio Zicchini.

⁵ María Camila Rodríguez Molano, Giovana Maria Gaitan Roson, María Inés Carriazo Quintero, Giovanna Carapelli Braguetti Marcelino da Silva.

NOTA METODOLÓGICA DEL DOSSIER “AGENDA SUR”

Por ser la primera participación de la Cátedra en la revista, y por única vez, los artículos que componen la sección Agenda Sur han pasado por un proceso de evaluación diferente a los demás textos de la revista, que consistió en la revisión por pares por parte de quienes componen la Cátedra. El criterio utilizado fue el temático. El motivo de la elección temática fue la de posibilitar la participación no sólo de académicos, sino también de profesionales que trabajan con vocación por el desarrollo sostenible en su vida cotidiana. Por otro lado, se han tenido en cuenta aquellos escritos que están relacionados directamente con los ejes de la Agenda 2030, especialmente el Objetivo de Desarrollo Sostenible #17, Alianzas para el Desarrollo. El objetivo de esta sección es la de construir la agenda de la Cátedra y, desde nuestra especialidad, complementar la divulgación que realiza el CEERI; en este caso, de paz y seguridad internacionales en el siglo XXI.



¿Por qué es un actor clave?

En este espacio se pone particularmente atención al ODS 17: alianzas para lograr los objetivos. La cátedra se plantea como un espacio articulador del mundo académico con actores del mundo productivo, social y gubernamental, especialmente de los países en desarrollo del Sur Global. Construimos propuestas capaces de vincular capacidades técnicas, productivas, financieras y profesionales con contrapartes de diversos sectores nacionales, regionales y con otras regiones del mundo; por medio de la generación de alianzas a través de la cooperación nacional y también internacional (CSSyT).

Como parte de la UBA, el compromiso de la cátedra también es la investigación y todo lo relacionado a impulsar proyectos académicos, productivos y científicos, mediante la articulación con otros espacios académicos de la UBA, y demás universidades y organizaciones de la sociedad civil, tales como el CEERI, Nobleza Obliga, y otros. La formación de profesionales con perspectiva de desarrollo e internacionalidad no sería posible sin lo anteriormente mencionado, así como también el intercambio de conocimientos y profesionales, las capacitaciones al público general, ni la incorporación de las temáticas en las lógicas curriculares de la universidad.

Trayectoria

Creada en 2018, la Cátedra se inspira en un Memorándum entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Universidad de Buenos Aires (UBA). Fue lanzada durante la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, en 2019.

Su objetivo general es la promoción, fundamentalmente a través de los espacios académicos e institucionales de la UBA de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ODS) y de la Cooperación Sur-Sur y Triangular. Dichos objetivos son universales y están compuestos por metas medibles, escalables y adaptables a las realidades locales. Además, es un consenso internacional discutido y pactado por 193 países.

La cátedra está dirigida por el economista, sociólogo, administrador y contador público por la

UBA, el Dr. Bernardo Kliksberg; quien además es profesor universitario, autor de más de 65 libros, y conductor de Informe Kliksberg y Escándalos Éticos en la televisión abierta. Ha asesorado a las Naciones Unidas, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Organización Mundial de la Salud, y otros organismos internacionales, así como a varios presidentes. Es una reconocida autoridad en capital social, responsabilidad social y ética para el desarrollo en América Latina.

Quien coordina la cátedra es el Dr. Hugo Varsky, que es embajador m.c., abogado (UBA) y profesor universitario. Dirigió diversos organismos regionales, como la Asociación Internacional Programa Bolívar, donde promovió el desarrollo productivo y la participación social en América Latina. Ha sido consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Unión de Naciones Suramericanas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros. El consejo académico incluye a legisladores, diplomáticos, economistas, comunicadores, académicos; también especialistas en responsabilidad social, asuntos marítimos, informáticos, energéticos y ambientales. Todos profundamente comprometidos con la integración sur-sur para el desarrollo.

Contacto

Los invitamos a seguirnos en redes sociales (@sursuruba) o a escribirnos (catedrasursur@rec.uba.ar) donde podrán recibir más información sobre nuestras actividades y/o involucrarse como voluntarios.



¿Por qué es un actor clave?

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) es una institución financiera multilateral de desarrollo, con carácter internacional.

Misión

El Banco tendrá por objeto promover la integración económica y el desarrollo económico y social equilibrado de la región centroamericana, que incluye a los países regionales fundadores y a los regionales no fundadores y en armonía con los objetivos al respecto de sus socios extrarregionales.

Visión

Ser el referente en el desarrollo sustentable y en la integración económica de la región, e impactar de manera eficaz en el bienestar de la sociedad.

Trayectoria

El BCIE surgió como brazo financiero de la integración y el desarrollo de Centroamérica, siendo un organismo Sui Generis tanto por la amplitud de campos en que tiene competencia o puede desarrollar sus operaciones, como por su objeto y principios fundacionales. Desde esa fecha, hasta entonces el BCIE ha contado con la dirección de personas visionarias que con su liderazgo han hecho realidad los propósitos para los cuales el BCIE fue creado.

Contacto

<https://www.bcie.org/>



**Revista
CEERI Global**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DE RELACIONES INTERNACIONALES

CONVOCATORIA

Número 3:

Ambiente y transición ante la crisis climático-ecológica mundial

El cambio climático y la profunda crisis ecológica mundial, erigidos ya como los mayores desafíos del siglo XXI, sitúan al medioambiente como un campo de estudio central en la disciplina de las Relaciones Internacionales. La Tercera Edición de CEERI Global está dedicada a analizar la conformación de la gobernanza medioambiental global como también a analizar la relación de la temática del ambiente con el sistema económico, la seguridad y la democracia. En ese recorrido se pone eje en las transiciones ecológicas y energéticas hacia modelos de desarrollo sustentable que propician un cambio de paradigma.

Generar estudios sobre los dilemas del ambiente y las formas de transitar ecológicamente no solo se vuelven imprescindibles para comprender la realidad contemporánea sino que propician el compromiso sobre las metas ecológicas que marcarán el futuro inmediato del planeta. Para ello se reciben escritos sobre los principales temas y debates que articulan la agenda sobre la cuestión ambiental desde un marco de los estudios de las relaciones internacionales. Por lo anterior, se invita a presentar trabajos relacionados con:

1. Gobernanza global del ambiente.

- La construcción de una agenda global del ambiente.
- Origen e internacionalización del movimiento ambientalista.
- La agenda del ambiente en el sistema de las Naciones Unidas.
- La temática ambiental en el discurso académico de las Relaciones Internacionales.
- Lecturas críticas del Sur Global y la relación Norte-Sur, centro-periferia.

2. Sistema económico y ambiente.

- El capitalismo y la crisis ecológica.
- El intercambio ecológicamente desigual en el comercio internacional.
- La relación entre extractivismo, comercio y deuda ecológica.
- Flujos de materiales, de energía y huella ecológica.

3. Ambiente global y seguridad.

- El cambio climático y la securitización del ambiente en la agenda internacional.
- Desplazamiento de poblaciones y refugiados climáticos.
- La geopolítica del clima y de los recursos naturales.

4. Democracia ambiental.

- Derechos Humanos y ambiente.
- El movimiento global de justicia climática como horizonte de las nuevas ciudadanía ambientales.

Envío de propuestas a: academico@ceeriglobal.org

Fechas importantes

Presentación de propuestas: del 01/01/2023 al 28/02/2023

Comunicación de resultados: hasta el 03/03/2023

Presentación de trabajos completos: hasta el 03/04/2023

Publicación: Junio de 2023

AÑO 1. NÚMERO 2.

ISSN 2796-860X

Revista CEERI Global



Nº2

**Paz y Seguridad
Internacionales
en el Siglo XXI**



Revista CEERI Global

Año 1. Número 2, Noviembre 2022

ISSN: 2796-860X

“Paz y seguridad internacionales en el Siglo XXI”

www.ceeriglobal.org

