

MANUAL DE RELACIONES INTERNACIONALES

MARIANA COLOTTA
PATRICIO DEGIORGIS
JULIO LASCANO Y VEDIA
ÁNGELES RODRÍGUEZ
(COMPILADORES)

ALICIARDI / AMOROSINO / ARLOTTI / ARREDONDO /
BUSTAMANTE / CAMIO BAVASSO / CHAYA /
DE CASAS / DE MOERLOOSE / DE PAULA / DEL CARRIL /
DIEZ / FIGUEROA ALCORTA / MARANGONI /
SALIMENA / SANTIAGO



UNIVERSIDAD
AUSTRAL



UNIVERSIDAD DE
Belgrano
BUENOS AIRES - ARGENTINA

MANUAL DE RELACIONES INTERNACIONALES

MANUAL DE RELACIONES INTERNACIONALES

Mariana Colotta
Patricio Degiorgis
Julio Lascano y Vedia
Ángeles Rodríguez
(compiladores)

Aliciardi / Amorosino / Arlotti / Arredondo / Bustamante /
Camio Bavasso / Chaya / de Casas / de Moerlose /
De Paula / del Carril / Diez / Figueroa Alcorta / Marangoni /
Salimena / Santiago



Manual de relaciones internacionales / Mariana Colotta... [et al.]; compilación de Mariana Colotta, Patricio Degiorgis, Julio Lascano y Vedia y Ángeles Rodríguez. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2021. 536 p.; 23 x 15 cm. ISBN 978-987-723-301-8

1. Globalización. 2. Diplomacia. 3. Derechos Humanos. I. Colotta, Mariana, comp. II. Degiorgis, Patricio, comp. III. Lascano y Vedia, Julio, comp. IV. Rodríguez, Ángeles, comp. CDD 327.101

© Editorial Teseo, 2021
Buenos Aires, Argentina
Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra,
escribanos a: **info@editorialteseo.com**

www.editorialteseo.com

ISBN: 9789877233018

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design (www.teseopress.com)

ExLibrisTeseo 616d8585d2149. Sólo para uso personal

Índice

Prólogo	9
<i>Mariana Colotta</i>	
Introducción	11
<i>Patricio Degiorgis, Julio Ramón Lascano y Vedia y Ángeles Rodríguez</i>	
1. Relaciones internacionales, política exterior y diplomacia	15
<i>Julio Ramón Lascano y Vedia</i>	
2. El Estado como actor internacional: elementos, características y desafíos en la era de la globalización	55
<i>Ángeles Rodríguez y Sofía del Carril</i>	
3. Multilateralismo: origen, crisis y desafíos	83
<i>Ricardo Arredondo</i>	
4. Seguridad internacional, conceptos, evolución y tablero de comando para la toma de decisiones en el siglo XXI	115
<i>Gonzalo Salimena</i>	
5. Los derechos humanos en el sistema internacional e interamericano	165
<i>Alfonso Santiago y C. Ignacio de Casas</i>	
6. Perspectivas de género en relaciones internacionales.....	197
<i>Sandra Bustamante</i>	
7. Geopolítica, recursos naturales y seguridad alimentaria	225
<i>Gabriel De Paula</i>	
8. Cambio climático y desarrollo sostenible.....	255
<i>María Belén Aliciardi</i>	
9. Relaciones económicas internacionales y diplomacia comercial.....	289
<i>Juan Ignacio Camio Bavasso</i>	
10. La integración como tema de las relaciones internacionales.....	323
<i>Raúl Arlotti y Patricio Degiorgis</i>	
11. Leviatanes alterados, mundo digital y Estados nacionales	363
<i>Gustavo Marangoni y Mauro Amorosino</i>	
12. El orden internacional y las estrategias de las grandes potencias .	383
<i>Eduardo Diez</i>	
13. Nueva agenda de cooperación internacional al desarrollo	413
<i>Stéphanie de Moerloose y Ángeles Figueroa Alcorta</i>	

14. Conflictos internacionales en el siglo XXI.....	451
<i>Said Chaya</i>	
15. Metodologías de la investigación aplicadas a las relaciones internacionales.....	493
<i>Mariana Colotta</i>	

Prólogo

MARIANA COLOTTA¹

Pensar en escribir un manual en relaciones internacionales va más allá del mero desafío académico, es parte del universo de la academia y el pensamiento; el formato de un manual es un arte que engloba y perfecciona todo tipo de estudio universal.

El trayecto desde la idea original y el propósito con el que surge como proyecto universitario hasta concretarlo y verlo nacer en un libro formato papel y de manera digital –en sintonía con los tiempos que corren–, sin lugar a dudas, ha sido sinuoso, laborioso, apasionado, pero con un horizonte claro y consistente en reunir en un libro la sapiencia inicial y primaria para quienes se interesan en el pensamiento de las ciencias sociales y la politología o para el mismo analista internacional.

El trabajo en red es un pilar fundamental para poder sostener el andamiaje que subyace para crear un manual. Ha sido fundante la decisión de apostar y conseguir la articulación entre universidades, programas y grupos de académicos para potenciar esfuerzos. Las universidades de Belgrano, Austral y del Salvador trabajaron involucradas en una misma propuesta y hermanadas en una publicación que busca potenciar elementos claves en la escritura académica nacional y en esquemas de cooperación para mejorar la investigación y la formación curricular a nivel internacional.

Un gran desafío es claramente la formulación de un formato manual. La humanidad, desde sus albores en las ciencias sociales, ha buscado la más ecléctica y ajustada síntesis de teorías, ideas y pensamientos que luego volcaría en formatos de manuales, guías, diccionarios. Grandes teóricos y científicos politólogos e internacionalistas han utilizado –y aún utilizan en nuestros días– los formatos de manual con este objeto de invitar a pensar de manera clara, sintética y general, y así generar y brindar a los lectores y estudiantes el conocimiento primario completo y fundamental previo al abordaje académico científico descriptivo o analítico de una temática global del ordenamiento mundial, estatal o individual.

Abordar la escritura científica encuadrada en el valor pedagógico de un manual de la disciplina no ha sido un reto menor, aun para los articulistas y compiladores que desde hace muchos años ejercen la docencia.

¹ Decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador.

Fundante también ha sido la exigencia del desarrollo de los temas en un compás envolvente que presente la naturaleza, los antecedentes históricos, los enfoques históricos, las definiciones, la conceptualización, el desarrollo descriptivo-explicativo, los modelos, las herramientas, los casos, las perspectivas actuales y las reflexiones finales instando a la lectura de bibliografía clásica, referente y actualizada del tópico abordado.

Tengo el honor de prologar este manual a pedido de mis queridos colegas compiladores, y por ello con orgullo debo señalar que esta obra tiene el propósito de convertirse en una herramienta didáctica idónea que propicie la construcción de saberes y el desarrollo de competencias por parte de los estudiantes de grado y posgrado de Relaciones Internacionales y disciplinas afines. Y este espíritu es el que ha llevado a los directores de carrera de las tres universidades que participan a convocar a sus mejores docentes, profesionales e investigadores, especializados en las distintas áreas temáticas que conforman el manual. Y se los invitó para conformar, con rigurosidad científica y en el formato mencionado, capítulos cuidadosamente seleccionados de la realidad y actualidad internacional para conformar una estructura capitular. En cada capítulo está la pluma de formadores referentes y académicos –e incluso funcionarios públicos– con amplias trayectorias nacionales e internacionales, que prestigian con su escritura académica la publicación.

Con este manual se procura llegar a quienes se interesan en la realidad, la historia y las principales teorías y sucesos contemporáneos de la realidad global. También a estudiantes y alumnos de diversos grados, que, a través de este libro, podrán pensar en el camino para convertirse en pensadores, analistas o futuros profesionales de la política internacional. Ciudadanos reflexivos, con espíritu crítico, capaces de desarrollar opiniones personales, interactuar en contextos plurales, planteando objetivos, seleccionando fuentes de información y actualizándose de manera continua.

Para ello se necesitan pilares sólidos, herramientas teóricas, conceptuales e históricas de la disciplina y a la vez una mirada fresca y actualizada de las relaciones internacionales que no desdibuje su especificidad, complejidad y dinamismo.

Un rasgo no menor de las relaciones internacionales insertas en las ciencias sociales es el de abarcar la comprensión de un mundo dinámico y en constante cambio, obligándonos a una revisión permanente de cuestiones teóricas, epistemológicas, conceptuales y metodológicas, y este espíritu es el que acompaña este nuevo manual en relaciones internacionales, fruto del trabajo colectivo, serio, comprometido y académico.

Introducción

PATRICIO DEGIORGIS, JULIO RAMÓN LASCANO Y VEDIA
Y ÁNGELES RODRÍGUEZ

Un acuerdo se define como una decisión tomada por dos o más partes sobre algo que los afecta o puede afectar. Al sellar un acuerdo, las partes buscan, en conformidad y armonía, llevar adelante un proyecto común. En esta ocasión, cuatro académicos dedicados al estudio, la docencia y funciones de gestión educativa acordamos la realización del presente *Manual de Relaciones Internacionales*. Para ello, hemos contado con los medios y las capacidades correspondientes al desafío propuesto ya que participaron, en su redacción, académicos de las universidades Austral, Belgrano y del Salvador.

Quienes somos directores de las Licenciaturas en Relaciones Internacionales de las tres universidades nombradas convenimos, al abordar y compilar el presente manual, la necesidad de seleccionar, de manera ecléctica, temas estructurales que conforman jalones principales de los asuntos globales de mayor relevancia en el siglo XXI.

Los temas elegidos son tratados con profundidad y actualidad por los distintos articulistas, que, de manera muy clara, han aportado esquemas ordenados de estos, incluyendo, entre otros, las teorías, las diversas corrientes de pensamiento y los desarrollos descriptivos de cada una de las cuestiones presentadas.

El manual abre con un capítulo de Julio Lascano y Vedia sobre relaciones internacionales, política exterior y desafíos de la diplomacia, que nos permiten sobrevolar con mucha profundidad (si “la contradicción” nos es permitida) estos tres aspectos centrales de nuestra área de estudio. Partiendo de marcos teóricos exhaustivos, el autor explica, con mucha claridad, las herramientas y desafíos de la política exterior y la diplomacia, instrumentos fundamentales para el relacionamiento externo y la inserción multilateral de los países.

En el segundo capítulo, sobre el Estado y la globalización, Sofía del Carril y Ángeles Rodríguez exponen las dificultades a que se enfrentan los Estados en la actualidad como actores soberanos del sistema internacional. Partiendo de los marcos conceptuales del Estado y sus características, y de la globalización y sus rasgos distintivos, analizan los múltiples desafíos a los que están expuestos los Estados soberanos y las perspectivas que la globalización y los diversos actores internacionales proyectan en el sistema mundial, poniendo en tela de juicio al Estado mismo.

El capítulo sobre las transformaciones del multilateralismo, escrito por Ricardo Arredondo, analiza el fenómeno del multilateralismo desde sus orígenes hasta la actualidad, examinando su conceptualización y tipos, así como el sistema de Naciones Unidas y el rol de otros actores relevantes en el sistema multilateral. En el capítulo también se abordan los desafíos al multilateralismo, su crisis y las perspectivas actuales sobre él, considerando especialmente la posición de la República Argentina en esta materia. Las reflexiones finales que realiza el autor, si bien son de carácter provisional, nos llevan a estar atentos a futuros cambios del sistema multilateral.

El capítulo de seguridad internacional, escrito por Gonzalo Salimena, aborda la evolución de este concepto desde la antigua Grecia hasta el siglo XX, sin perder de vista el contexto histórico que acompañó este desarrollo. La seguridad internacional, como subcampo de las relaciones internacionales que se concentra en el estudio de la paz y la estabilidad, el conflicto y sus manifestaciones en el sistema mundo, presenta amenazas y riesgos que el autor expone exhaustivamente.

El capítulo de derechos humanos, escrito por Alfonso Santiago e Ignacio de Casas, presenta con mucha claridad los distintos conceptos introductorios del tema, para luego abordar la conformación del sistema de derechos humanos internacional y el interamericano. Los autores completan esta presentación con los distintos desafíos, críticas y respuestas que el sistema de derecho internacional de derechos humanos presenta en la actualidad. El abordaje desde el derecho y la politología enriquecen este capítulo para los estudiantes de Relaciones Internacionales, permitiendo una mirada muy completa del tema que incluye un triple enfoque del sistema de derechos humanos: político, institucional y jurídico.

En el capítulo de perspectivas de género en las relaciones internacionales, Sandra Bustamante realiza una revisión de la investigación empírica feminista de las relaciones internacionales. Partiendo de la naturaleza, los antecedentes y el origen histórico de este tema, aborda luego las críticas del feminismo a los distintos enfoques teóricos de las relaciones internacionales, para finalmente analizar temas relevantes de la agenda feminista en las relaciones internacionales actuales.

Siendo la geopolítica una disciplina dinámica asociada directamente a los riesgos y amenazas que enfrentan los Estados, el capítulo que aborda este tema, escrito por Gabriel De Paula, es un aporte fundamental a este manual. El autor toma como punto de partida el concepto de “geopolítica” como herramienta que permite el análisis estratégico orientado a la toma de decisiones. De Paula explica cómo a través de ella se puede dar respuesta a cuestiones de seguridad, oportunidades económico-comerciales, fenómenos sociodemográficos y desafíos científico-tecnológicos. Siguiendo esta línea argumental, el autor articu-

la finalmente dos componentes que hacen más específico el desarrollo del capítulo: los recursos naturales y la seguridad alimentaria.

El capítulo de cambio climático, obra de Belen Aliciardi, expone los conceptos claves y antecedentes históricos de esta problemática, así como las causas y consecuencias de este fenómeno inquietante. Luego recorre con detalle las distintas normas emanadas de organismos internacionales, regionales y nacionales que buscan dar soluciones al problema en los últimos 30 años. De manera exhaustiva, explica todas estas normativas exponiendo, de ese modo, la evolución y resultados que estas han logrado y los desafíos que quedan por delante.

El abordaje de las cuestiones económicas en la agenda internacional es fundamental para un manual de relaciones internacionales. La diplomacia económica y la diplomacia comercial son instrumentos de los Estados para fomentar los procesos de internacionalización económica. Juan Ignacio Camio Bavasso, en el capítulo de relaciones económicas internacionales y diplomacia comercial, realiza una aproximación a las principales formas de concebir esas ramas de la diplomacia y describe de manera exhaustiva los modos a través de los cuales estas se llevan a cabo en el mundo globalizado.

Por otra parte, Raul Arlotti y Patricio Degiorgis, en el capítulo de integración, después de abordar el marco conceptual de los términos propios de este tema y de sus distintas corrientes teóricas, explican con mucho detalle los distintos tipos de integración regional, así como las principales expresiones de regionalismo e integración en la política mundial. Ambos capítulos mencionados permiten una aproximación a los temas de índole económica propios de las relaciones internacionales.

Las nuevas tecnologías y el mundo digital constituyen una problemática prioritaria en la agenda mundial. Gustavo Marangoni y Mauro Amorosino presentan este tema en un capítulo de gran calidad, advirtiendo las fuertes incidencias que estos fenómenos producen o pueden producir sobre la vida de las personas. Asimismo, los autores explicitan las capacidades de posibles cambios que, en el futuro, podrán condicionar y determinar el sistema internacional tanto en el orden público como en el privado.

En el capítulo sobre orden internacional y estrategias de las grandes potencias, Eduardo Diez pone el foco en la interrelación entre estos dos temas. Para ello explica el proceso de formación del sistema westfaliano, sus características centrales y su evolución hacia un orden internacional liberal. Asimismo, Diez aborda conceptos propios del orden internacional y analiza los intereses y estrategias de los Estados centrales, destacando el rol de Estados Unidos y China. Por último, el autor reflexiona sobre posibles perspectivas y alternativas que se abren para los próximos años.

El capítulo de Stéphanie de Moerloose y Ángeles Figueroa Alcorta sobre la nueva agenda de cooperación internacional al desarrollo parte de los antecedentes históricos del tema y de un marco teórico de las relaciones internacionales muy completo para entender este elemento primario de la paz y el diálogo. La aproximación conceptual a la cooperación internacional es un aporte muy clarificador, que se completa con la agenda actual y las distintas herramientas de cooperación.

En el capítulo relativo a los conflictos internacionales en el siglo XXI, Said Chaya nos lleva de manera inmediata y objetiva a la visualización de problemáticas y conflictos entre los Estados que aún están pendientes de solución. La reflexión en torno a los conflictos armados entre actores foráneos ha sido de gran interés para las relaciones internacionales. En ese capítulo se abordan los antecedentes teóricos del tema y se presentan diferentes conflictos internacionales que resultan de particular importancia dadas sus características particulares.

Termina el manual con un capítulo de novedoso aporte para una obra de estas características. Estudiar la metodología de investigación aplicada a las relaciones internacionales suele ser un aporte académico relativo a los libros especializados en metodología y sociología. No obstante, se ha considerado sumamente importante y vigente el aporte que este tema puede hacer a un manual de relaciones internacionales. El capítulo sobre esta cuestión escrito por Mariana Colotta busca reflexionar acerca de las herramientas, los medios y las estrategias metodológicas que posibilitan el acceso al objeto de estudio de las relaciones internacionales, así como a los motivos que han llevado a un nicho de vacancia en el desarrollo de metodologías de investigación específicas para esta disciplina. Las relaciones internacionales son una disciplina autónoma y en absoluta expansión que se adeudaba una propuesta como la del capítulo en cuestión.

Esta somera presentación del manual solo quiere adentrar al lector en los distintos temas que podrá descubrir en sus páginas. La riqueza de este viene de la mano de tres características: su naturaleza de proyecto compartido por tres universidades, comunidades de investigación y trasmisión de conocimiento; la variedad de temas abordados en él; y el aporte personal de cada articulista, que, con su experticia académica y docente, nos ha permitido materializar un proyecto que estamos seguros será una contribución para el estudio de las relaciones internacionales.

1

Relaciones internacionales, política exterior y diplomacia

JULIO RAMÓN LASCANO Y VEDIA¹

1. Las relaciones internacionales como disciplina de estudio y observatorio de la realidad mundial

Definimos a las relaciones internacionales como la disciplina que estudia los asuntos extranjeros de los Estados y del sistema internacional en materia política, económica, jurídica y diplomática. Ello engloba el papel de los Estados, el rol de las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), y los grupos y empresas multinacionales, además de otros actores internacionales.

Rafael Calduch Cervera (1993) define el estudio de las relaciones internacionales como “todas aquellas relaciones sociales, y los actores que las generan, que gozan de la cualidad de la internacionalidad por contribuir de modo eficaz y relevante a la formación, dinámica y desaparición de una sociedad internacional considerada como una sociedad diferenciada”.

El término de “relaciones internacionales” puede aplicarse tanto al objeto de estudio como a la disciplina académica. Por ello, suele

¹ Director de la Escuela de Relaciones Internacionales (USAL) y miembro del consejo académico de la Facultad de Ciencias Sociales. Magíster en Relaciones Internacionales (ISEN 1985). Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (UCA 1983). Embajador de carrera, egresado del Instituto del Servicio Exterior de la Nación en 1985, llegó al rango de embajador en 2012. Es profesor titular de Teoría y práctica diplomática, y profesor de Política exterior argentina y Política internacional en la Universidad del Salvador. Profesor de la Universidad de Belgrano de Organismos Internacionales, donde fue profesor de Historia de las Relaciones Internacionales. También fue profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto del Servicio Exterior. De cuarenta años en el Servicio Exterior, estuvo destinado treinta en el exterior en funciones de cónsul en Italia y Uruguay. Fue consejero en Italia, ministro en las embajadas en Cuba, México y Uruguay, y embajador en Angola. Autor de los libros: *Hacia una nueva diplomacia: ideas para el diseño de una política exterior*, Biblos (2020); *Contrapuntos para comprender las relaciones internacionales en el siglo XXI: un análisis crítico de la política internacional*, Buenos Aires, Editorial Teseo (2020), y *Política y diplomacia*, Buenos Aires, editorial Tu llave (2009). Ha publicado diversos artículos sobre relaciones internacionales y política exterior en revistas, foros y universidades de Argentina y en el exterior. Correo electrónico: jlascano@usal.edu.ar.

asignársele iniciales mayúsculas –“Relaciones Internacionales”– cuando referencia al corpus académico e iniciales minúsculas cuando refiere al actor en desarrollo, también llamado “política internacional”. La disciplina se inició con base en el estudio y análisis histórico-político, aunque en la actualidad esto ya no es suficiente, en cuanto aparecen en escena un conjunto de componentes de estudio derivados de las ciencias sociales como son los aspectos económicos, culturales, sociológicos, entre otros.

La autonomía ganada por las relaciones internacionales, tanto por la globalización de los estudios académicos que le atañen, como por las políticas que los actores mundiales desarrollaron en la guerra y en la paz en el mundo moderno y contemporáneo, llevó a la consolidación de esta disciplina como parte plena de las ciencias sociales justo luego de la Segunda Guerra Mundial.

Las relaciones internacionales han sido estudiadas desde la época del primer historiador Tucídides –historia de la guerra del Peloponeso– hasta nuestros días, y su origen ontológico refiere a estudios formales que se conformaron en estudios de grado, posgrado y diplomaturas universitarias. Una disciplina definida, consolidada y autónoma.

El campo de aplicación de las relaciones internacionales abarca el análisis y formulación de la política exterior y demás políticas públicas que afectan a los Estados en su acción internacional y la diplomacia como herramienta principal de ejecución. Estudios alimentados desde la filosofía, la sociología, la ciencia política, las ciencias jurídicas, la geografía y la historia. En la actualidad la disciplina y los estudios no pueden soslayar los campos más destacados en el escenario mundial: el sistema internacional, la globalización, el cambio climático, y el desarrollo sostenible, la seguridad internacional, el terrorismo y el crimen organizado, los derechos humanos, los problemas de género, las formas de nacionalismo, el desarrollo económico, el comercio y las finanzas internacionales. Porque debe considerarse que, a diferencia de otras ciencias abstractas, la extensión del estudio del objeto internacional siempre se aplica al ámbito o espacio donde se establecen y desarrollan las relaciones de sociedades, entre Estados y entre organismos internacionales.

Las relaciones internacionales desde el orden académico permiten en la actualidad un amplio espectro de estudio y trabajos de investigación y acción que se apoyan en los más dinámicos principios del mundo contemporáneo. Por ello, graduados en Relaciones Internacionales pueden trabajar en muy diversos campos relativos a inteligencia estratégica, seguridad y defensa, servicio exterior y diplomacia, promoción de tecnologías y comunicaciones, funciones públicas y privadas en el campo de las relaciones comerciales externas, planificación y ejecución de cooperación internacional, diseño de programas y proyectos sectoriales, regionales, provinciales y municipales, asesoramiento político, parlamentario y legislativo, investigación y docencia en Relaciones Internacionales en

instituciones públicas y privadas, consultoría privada sobre la situación internacional, participación activa en partidos políticos, funciones en los organismos internacionales, organismos económicos internacionales, cámaras de comercio, fundaciones y foros no gubernamentales.

1.1. Autonomía de las relaciones internacionales

La historia intenta determinar una fecha de inicio y la consecuente autonomía de las relaciones internacionales, aunque, si se considera que las relaciones entre humanos, tribus, sociedades, Estados y organismos surgen de la misma naturaleza social del hombre y su necesidad de organizarse, no parece demasiado relevante fijar una fecha de inicio de las relaciones internacionales, en cuanto siempre han sido parte y lo serán de la existencia misma del hombre en sociedad, en paz y en guerra.

La mayoría de los historiadores resalta como fecha de inicio el momento en que se firmaron los tratados de Westfalia de 1648, en atención a que estos pueden considerarse como los primeros convenios negociados y acordados entre lo que conocemos en la modernidad como Estados. Antes de los diálogos entre Estados, la forma de organización política que llevaba adelante la época del Medioevo se basaba en un cierto orden religioso y jerárquico. Los acuerdos de Westfalia volcaron por primera vez conceptos de soberanía de pueblos, reyes y sus tierras. Se establecieron normas y leyes que deberían entonces respetarse más allá de cada pueblo o tribu, en cuanto obligaban a sociedades organizadas en Estados y en el exterior. En la antigua Grecia y el Imperio romano, la autoridad de las ciudades estaba en torno a cada una de ellas, lo que hacía muy dificultoso un acuerdo global entre soberanos y Estados.

Asimismo, se sostiene que Westfalia permitió conformar Estados soberanos que fueran representados con una diplomacia muy rudimentaria que intentaba aparecer como figura activa en nombre de Estados con soberanos y ejércitos independientes. El mundo moderno derivó en numerosos siglos bañados de conflictos de fronteras, batallas por reinos y coronas, enfrentamientos religiosos y extensos baños de guerra. El Congreso de Viena de 1815 fue, sin dudas, un punto de importancia histórica al lograr acuerdos entre los Estados y los reinos europeos en las guerras derivadas de la Revolución francesa y la expansión napoleónica. Y más allá de ello, estableció normas de relacionamiento entre soberanos, lo que dio un fuerte puntapié a una diplomacia más formalizada en negociaciones y representaciones.

El mundo contemporáneo debió sufrir guerras y la pérdida de millones de vidas humanas para entender que debía dirigirse a un sistema de cooperación y relaciones internacionales. La Primera Guerra Mundial mostró a los estudiosos del sistema mundial que la liga de naciones diseñada por Wilson y construida por los europeos fue incapaz

de mantener la paz mundial, lo que en la Primera Guerra dejó como consecuencia veinte millones de muertes en batallas. Luego de ello, Estados Unidos surgió en la década del veinte como un gran país cargado de responsabilidades globales. Apoyaron y propusieron la liga de naciones apoyados en un pensamiento liberal e idealista.

Nada de ello alcanzó para frenar los avances del nacionalsocialismo y el fascismo, que llevaron la guerra a Europa y al Asia por la insatisfacción de los pactos del Tratado de Versalles, y por ambiciones de fronteras, expansionismo y xenofobia. Esto, a su vez, dejó un tendal de cuarenta millones de muertos, con Estados Unidos fuertemente involucrado en la conflagración. Por ello los nuevos estudiosos de las relaciones internacionales, en un espíritu de pragmatismo, desterraron las teorías iusnaturalistas e idealistas, y comenzaron a apoyarse en teorías realistas que lograron imponerse en las relaciones internacionales en los años cincuenta y sesenta. Esta política realista es la política basada en la seguridad nacional, en la desconfianza y la amenaza latente de guerra –Guerra Fría–, en las políticas de poder por prestigio y fuerzas, en el conocido equilibrio del poder.

Pensadores tradicionales de la escuela realista han sido Raymond Aron, Stanley Hoffman, Hans Morgenthau, Reinhold Niebuhr, Nicholas Spykman y Arnold Wolfers.

Estos pensamientos o teorías incipientes en las relaciones internacionales fueron consecuencias de la violencia y guerra del siglo XX, y, luego de los idealistas y realistas –tradicionalmente enfrentados–, aparecieron también quienes propusieron una tercera vía llamada “conductista” o “científica”, que basa sus ideas aplicando las ciencias sociales, la sociología política y la psicología, señalando que la solución a los dos extremos es el estudio profundo de las relaciones internacionales. El estudio de las pautas de acción y reacción entre los Estados y sus líderes, y el diseño y seguimiento de la política exterior, la diplomacia, la estrategia y la seguridad. En esta escuela de pensamiento, abonaron Karl Deutsch, Morton Kaplan, James Rosenau, J. David Singery, Melvin Small y Ole Holsti.

En el siglo XX cobró su máximo desarrollo la confrontación de los Estados entre sí. Y aparecieron las teorías en favor de la cooperación internacional y la solidaridad que buscaban concientizar a los Estados sobre la necesidad de una paz duradera y del concepto de “seguridad internacional”. Las dos Guerras Mundiales y otras guerras interestatales, guerras ideológicas y la misma Guerra Fría basaron todo su poderío en el equilibrio de poder, en el peso del poder de guerra de los Estados. El presidente norteamericano Wilson ideó la primera liga de naciones al finalizar la Primera Guerra Mundial, buscando acordar principios de paz internacional. Este idealismo de cooperación permaneció todo el siglo XX y en

Naciones Unidas encontró la organización para desarrollarse con fortaleza y generar los mecanismos requeridos para confrontar y detener el realismo de la guerra, el realismo sostenido por el equilibrio de poder que mantiene firmes a los imperios y países poderosos en armas, ejércitos y Estados desarrollados con fortaleza industrial, comercial y financiera.

La colonización europea traspoló los conceptos institucionales primarios y la necesidad de organizaciones de cooperación regional y mundial hacia los otros continentes, como América, África y Asia. Y luego los procesos de descolonización impulsados por las Naciones Unidas en el siglo XX permitieron que estos Estados ganaran en procesos de guerra y paz, y sus autonomías e independencias, y se sumaran al mundo del Estado moderno soberano y con capacidad de actuar en el sistema internacional que conocemos en nuestros días.

A partir de la aceptación del mundo académico de la autonomía de las relaciones internacionales como disciplina fundamental derivada de la filosofía, la ciencia política y la sociología, las relaciones internacionales afrontan la relación entre las naciones en el mundo contemporáneo y confrontan el desafío y equilibrio que genera el vínculo entre los asuntos externos e internos de los Estados, más allá de la fuerza propia y creciente de la política internacional.

Stanley Hoffman (1963) señala que las relaciones internacionales son una ciencia autónoma y no sujeta a las teorías realistas o idealistas del poder que, por su alcance, método u objeto, les hacen perder tal autonomía. Y así evoluciona de su inicial pensamiento realista hacia una defensa más tenue del equilibrio de poder y la aceptación del cientificismo autonomista en las relaciones internacionales. Hoffman preconiza:

[...] sin pretender ser el imperialista de una ciencia relativamente joven, añadiría que el papel arquitectónico que Aristóteles atribuyó a la ciencia de la *polis* (política) podría corresponder hoy a las relaciones internacionales pues han llegado a ser en el siglo XX la condición misma de nuestra vida humana (Hoffman, 1963).

La condición misma del ser humano social ha conllevado el crecimiento y la autonomía de la disciplina de las relaciones internacionales. Se puede afirmar que en las sociedades existe una relación estrecha entre las relaciones internacionales, su ejecución a través de la política exterior de los Estados y la política interior, que influye y condiciona la toma de decisiones en el orden internacional. Todo sistema y régimen político interno de cada Estado también constituirá una parte de peso en el diseño de la política internacional y por tanto en la conformación misma de un sistema internacional.

1.2. Teorías de las relaciones internacionales

En el mundo contemporáneo, las teorías de las relaciones internacionales en el campo académico derivan del recorrido histórico de las sociedades, los Estados, los organismos y los períodos de paz y guerra entre las naciones, incluida la reciente supuesta globalización de las relaciones internacionales. Son teorías que han seguido pensamientos y teorías políticas ligadas al poder, los Estados y la gobernanza global o estudio de las ciencias de gobierno.

La *teoría liberal de las relaciones internacionales* sostiene que el Estado debe seleccionar sus preferencias y proyecciones internacionales, independientemente de sus capacidades. A diferencia del realismo, cuyo único actor internacional válido es el Estado, la teoría liberal prioriza las preferencias en la acción exterior del Estado considerando la cultura, el sistema económico y el tipo de gobierno y régimen político, y no le brinda espacio al peso de la seguridad internacional en la agenda del Estado. Son ideas que buscan la cooperación internacional con base en la cooperación sin considerar los aspectos realistas del orden mundial. Esta teoría está basada en las ideas de Immanuel Kant expuestas en su libro *La paz perpetua*.

La *teoría idealista de las relaciones internacionales* sostiene que los conflictos entre los hombres no están escritos en la naturaleza humana, sino que se deben a las imperfecciones de las instituciones. Los Estados poseen capacidades de plasmar sus ideales de paz y cooperación mundial en valores y principios que se acuerden. El fin de la Primera Guerra Mundial implicó una revolución paradigmática en la política internacional y derivó en dos perspectivas dispares sobre las relaciones internacionales que competían: el marxismo comunista y el fascismo nacionalsocialista. Entre ambas surgió esta teoría de idealismo político, liderada por el presidente de Estados Unidos Woodrow Wilson.

La teoría del idealismo se basa en las siguientes creencias:

- a. la naturaleza humana es buena y altruista, los hombres saben y pueden cooperar para la paz,
- b. el realismo y los abusos de poder resultan del mal funcionamiento de líderes e instituciones y arreglos,
- c. la guerra se puede evitar si las instituciones funcionan bien, y
- d. debe conformarse la sociedad internacional, debe reorganizarse, declarar a la guerra como un problema internacional y eliminar las instituciones que la promuevan, y fomentar la paz. Es así que un principio de “seguridad colectiva” garantiza la paz entre los Estados.

La Sociedad de Naciones hizo suyos varios de estos principios en favor de la cooperación internacional como mecanismo principal para

resolver problemas globales. Del idealismo surgieron también los programas de arbitraje, la creación de una Corte Permanente de Justicia Internacional y la ratificación del conocido pacto Kellog-Briand firmado en 1928, que prohibía la guerra como instrumento de política nacional. Los extremismos fascistas y la Segunda Guerra Mundial dieron por tierra con la teoría del idealismo internacional.

La *teoría del realismo en las relaciones internacionales* sostiene que debe aceptarse al hombre en su cruda realidad y naturaleza. Siempre será imposible erradicar la tendencia natural del ser humano a codiciar el poder y desear la dominación de otros. Toda idea que busque erradicar el instinto por el poder es una aspiración utópica, y la política internacional es una lucha permanente interminable por el poder entre los actores en el escenario internacional.

El realismo político sostiene que el sistema internacional es anárquico y que no existe una autoridad superior a ningún Estado nacional que pueda regular las relaciones internacionales. Son los Estados soberanos los actores principales del sistema internacional. Los Estados más poderosos generan un obligado equilibrio de poder entre los mismos actores estatales. Nunca una liga ni un sistema de naciones unidas u organismos internacionales podrán generar un sistema de paz y seguridad mundial. Solo el equilibrio que determinan los Estados deciden el conflicto y la paz.

Como se ha señalado, la teoría realista se consolidó bajo la conocida Guerra Fría que mantuvieron los Estados Unidos representando el capitalismo occidental, mientras que la Unión Soviética, a su vez, representó al socialismo y comunismo mundial. Actores de este realismo han sido políticos y diplomáticos como Bismarck, Von Clausewitz, Von Metternich y, más recientemente, Kennan, Kissinger, Brzezinski, De Gaulle, Churchill y, en Oriente, Sun Tzu y el *arte de la guerra*.

Luego de agotarse esta confrontación y al consolidarse la caída del comunismo en 1989, el realismo clásico comenzó a ser criticado fuertemente por su falta de respuestas a un sistema de cooperación y mejor distribución de riqueza mundial. Europa Occidental inició un fuerte proceso en defensa del sistema de cooperación e integración regional y mundial. Luego se han plegado en maneras diversas otros Estados con sistemas de integración propia, en donde predominaba la búsqueda cooperativa de lograr ventajas mutuas en vez de intentos individuales de maximizar poder. El mundo buscó globalizar sus economías a finales del siglo XX y no lo logró en razón de que los egoísmos del realismo siempre compensan el espíritu de la cooperación multilateralista.

El realismo tuvo su máxima expresión académica en la obra de Edwards Carr y Hans Morgenthau (1986), sucedida por los escritos del exministro de Asuntos Exteriores de Estados Unidos Henry Kissinger, como *El orden mundial* (2016) y *La diplomacia* (2017).

Existe asimismo una *teoría del neorrealismo en las relaciones internacionales*, que pretende separarse del liberalismo al considerar los Estados como los actores principales de las relaciones internacionales. Esta teoría afirma que debe aceptarse la comunidad global gobernada por otros actores que gozan de importancia, como las organizaciones internacionales, las organizaciones intergubernamentales (oig) y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Puede considerarse dentro del realismo también la *teoría de neo-realismo estructural*, que contemporáneamente sostiene que cada Estado es un actor importante del sistema global, pero no excluyente, y que debe convivir con el sistema internacional. Esta teoría defiende la utilización de manera limitada de medios de guerra para lograr la paz. La teoría defiende la *teoría de la sospecha* y la guerra preventiva. Considera necesario realizar acuerdos regionales y supranacionales que permitan a los Estados convivir con las organizaciones internacionales y las empresas transnacionales, así como defenderse de manera estatal y global de actores nuevos peligrosos como los grupos terroristas. Esta teoría es defendida por algunos pensadores, de entre los que destaca actualmente Kenneth Waltz.

Asimismo, entre idealistas y realistas, ha surgido la *teoría de interdependencia compleja*, que sostiene que, en la mayor parte de los casos, la realidad internacional responderá a una situación intermedia entre el idealismo y el realismo, en razón de la multiplicidad de actores y asuntos nuevos en la agenda contemporánea global. Se hace necesario pensar en un modelo de interdependencia compleja para analizar adecuadamente esa realidad con base en los siguientes condicionantes de la realidad política: 1) Hay múltiples y amplias conexiones y relaciones interestatales, intergubernamentales y transnacionales; 2) Las relaciones interestatales se ordenan en una agenda de jerarquías problemáticas; la mayoría de los problemas internacionales derivan de las realidades de la política interior y no solo de problemas estratégicos o militares. Así la distinción entre problemas y políticas internas y externas se diluye, por razón de su fuerte vínculo. 3) La interdependencia compleja, al incorporar estos nuevos elementos, permite alejar de la escena internacional la fuerza militar que pudieran utilizar los gobiernos y considerar problemas globales y regionales de mayor incidencia. Estas características de la interdependencia compleja originan procesos políticos que se vislumbra por los recursos de poder, la toma de decisiones y sus condicionamientos, y el control de resultados. La teoría no absolutiza el equilibrio de poder, lo relativiza por su complejidad. Y se visualizan los problemas domésticos y regionales como relevantes en el estudio de las relaciones internacionales. Es una corriente de pensamiento sostenida en las *teorías de las relaciones internacionales* de Robert Keohane y Joseph Nye.

La *teoría del constructivismo*, a su vez, responde a pensadores de la sociología que se han basado en Durkheim, Weber, Berger y Luckmann (1968) con su obra *La construcción social de la realidad*. Esta teoría reconoce que los Estados y demás actores interactúan en el sistema internacional anárquico, en el cual no existe una autoridad centralizada que gobierne de manera supranacional. Los Estados prefieren una lógica de relacionamiento por sobre una autoridad jerárquica constituida.

Para los constructivistas las instituciones y regímenes internacionales se forman mediante un proceso de interacción, y como resultado de ello emerge una cultura que da significado al sistema institucional internacional. El Estado es desconfiado y amenazante, y las relaciones internacionales se construyen en tal marco de violencia. El primer actor internacional es el Estado, la relación entre Estados debe ser construida desde la anarquía y la violencia existente y las identidades e intereses de los Estados determinan la estructura social de cada uno. El constructivismo acepta la constitución de un sistema internacional derivado de la construcción de este relacionamiento y cuidado de los Estados y sus intereses. La principal defensa de esta teoría pertenece a Alexander Wendt en *Teoría política de la sociedad internacional* (1999). Wendt confrontó las llamadas teorías críticas aplicadas a la política y las relaciones internacionales (de visión marxista) señalando que estas teorías no explican las razones de las guerras entre hombres y Estados como lo pudo hacer el realismo, y por ello es necesario construir desde lo social y con base en un análisis histórico, capitalista y que busque cambios en el sistema internacional.

En el caso latinoamericano, se desarrolló con fuerza la *teoría del realismo periférico o subalterno*, que propone que los países de tamaños medios relativos o pequeños deban buscar alinear sus políticas a las necesidades e intereses propuestos por las potencias. La acción autónoma del Estado debe respetar el *statu quo* multilateral y de las potencias y solo buscar espacios de autonomía en las oportunidades políticas o históricas que puedan surgir. Esta teoría se aplicó con resultados positivos escasos en las políticas internacionales de países como Argentina y Colombia en los años ochenta y noventa. En Argentina su defensor fue el académico y pensador Carlos Escudé.

Las *teorías del independentismo latinoamericano en las relaciones internacionales* sostienen que existen espacios de acción para las voluntades nacionales y sus propias decisiones independientes, más allá de que debieran sujetarse al mandamiento de la supranacionalidad y el multilateralismo de la cooperación. Debe buscarse el equilibrio entre la voluntad de los actores estatales y los mandatos internacionales que son el marco de acción internacional de paz y seguridad internacional, pero, en todos los casos, se da primacía a los esquemas políticos y económicos de ideologías o doctrinas del progreso nacionales y latinoamericanas.

En América Latina surgieron estas teorías con la pretensión de buscar cierto independentismo que identificara a la tercera posición expuesta en política internacional por el presidente Perón en sus gobiernos de los años 1947-1955. Y las primeras teorías de independencia latinoamericana las llevó adelante en los años setenta el excanciller argentino Juan Carlos Puig, quien generó una corriente latinoamericana que propuso superar lo que consideraba los condicionamientos del mundo creado por las Naciones Unidas y la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, establecer pautas de política internacional propias para Latinoamérica, y desde allí confrontar las ecuaciones de orden económico comercial de los organismos de ayuda financiera internacional. Para ello propuso una doctrina latinoamericanista novedosa basada en criterios propios de autonomía política, económica y social.

La *teoría de la autonomía decisional o relativa* desarrollada en el presente siglo XXI toma parte de la anterior teoría en su origen, analiza los éxitos y fracasos del realismo periférico, y propone nuevos cursos para que los Estados latinoamericanos o en vías de desarrollo puedan dar más pasos para su desarrollo propio sobre la base de una decisión propia en el diseño de su política internacional. Pero el autonomismo decisional es absolutamente respetuoso del multilateralismo internacional y entiende que los Estados deben diseñar políticas con base en los espacios de oportunidad con inteligencia y pragmatismo. Con una clara visualización de los escenarios estratégicos de poder mundial de las potencias, y con paradigmas morales básicos del derecho internacional y el orden mundial de la cooperación. Esta teoría sostiene además el desarrollo de políticas de integración y regionalismos como complemento necesario al camino de la inserción internacional de los países en vías de desarrollo. Y propone para ello el diseño de una política exterior que sostenga la autonomía, estudie profundamente la toma de decisiones y busque las alianzas estratégicas de mayor conveniencia a través de una diplomacia profesional eficiente. Como referentes de estas teorías, se destacan investigadores como Mario Rapoport y politólogos de la talla de Juan Gabriel Tokatlián.

En el caso de nuestro continente, como en el total del planeta, se siguen desarrollando teorías de construcción de un orden internacional supranacional más eficiente y globalizado

Las *teorías de las relaciones internacionales con rigor científico* son aquellas que han consolidado el estudio académico de la disciplina. A diferencia del estudio de otras ciencias sociales o humanas –donde las relaciones internacionales abrevan y se alimentan–, la fuente primaria de las teorías y pensamientos se sostienen en la historia misma y la naturaleza de la sociedad, la lucha por el poder, el equilibrio del poder y la fuerza de la realidad política internacional, en continuo cambio y dinamismo. Vemos luego cómo ensamblan las teorías con la realidad política contemporánea.

2. Las relaciones internacionales y la política exterior

La política exterior es una disciplina derivada de las relaciones internacionales que consiste en una política pública o planificación estratégica formulada desde cada Estado para atender los asuntos internacionales. Cada Estado, cada país debería formular o diseñar su política exterior para poder actuar con mayor presencia y equilibrio ante el sistema internacional existente. Ello favorece las capacidades de inserción internacional y regional, permite clarificar los dilemas de seguridad estratégica y defensa y atender de manera constante y coherente las políticas e intereses del Estado y la sociedad civil.

Algunos politólogos contemporáneos consideran la política exterior como una ciencia o disciplina de las ciencias sociales con carácter autónomo, y hasta plantean estudios propios de política exterior. Esta es una teoría que estimamos errónea y con falta de rigor científico académico toda vez que busca la autonomía de las relaciones internacionales y de la teoría y práctica diplomática mundial. En nuestro caso, como reconocen los académicos en la materia, consideramos que la política exterior se halla aún bajo el paraguas de la disciplina de las relaciones internacionales. Puede estar en camino a ser una subdisciplina para favorecer políticas públicas, pero solo puede estudiarse seriamente dentro del contexto de las relaciones internacionales y la teoría y práctica diplomática.

El politólogo Carl Friedrich ha escrito que considera absolutamente excepcional la formulación de una política exterior coherente y prefiere referirse a asuntos exteriores de los Estados. Define la política exterior como un complejo múltiple de políticas, relaciones y negociaciones que pueden ofrecer un modelo coherente, y señala que esta coherencia se da en raras excepciones y bajo ciertos liderazgos.

Por su parte, James Rosenau define la política exterior como “el esfuerzo de una sociedad nacional de controlar su medio externo para la preservación de situaciones favorables y la modificación de situaciones desfavorables”, como en la política busca maximizar ventajas y minimizar desventajas.

Para definir con criterio pragmático la necesidad de formular política exterior del Estado, considero apropiado destacar lo propuesto por el internacionalista Frederick Hartmann. Este sostiene que toda política exterior que quiera ser consistente debe pasar por tres diversas fases:

1. concepción: estimación estratégica de objetivos deseables y factibles;
2. contenido: resultado y reflexión de las estimaciones; y
3. implementación: coordinación de mecanismos dentro del Estado y los medios para efectuarlo.

La fase crítica en la formulación de la política exterior es, sin dudas, el de la concepción, pues debe hacerse considerando específicas variables para el diseño, como son: los efectos de abstracción o la falta de realismo para proponer objetivos, la naturaleza abstracta de la política –buscar alternativas concretas a partir de objetivos abstractos–, el encañamiento de objetivos y posibles errores y las metas que puedan ser contradictorias o incompatibles entre sí. Todas son variables evitables con la comparación y la dinámica ante elementos reales y el escenario internacional. La formulación será el producto de la planificación política inteligente abstracta y la composición pragmática de necesidades e intereses que surgen de la realidad social y política de cada Estado en el orden interno y exterior principalmente.

Para formular política exterior, es aconsejable a todo gobierno o dirigencia política que se desarrolle un proceso o protocolo que considere el escenario político y el escenario global con la mayor lógica posible. En acuerdo con lo planteado por Theodore Coulombis y James Wolfe en su libro *Introducción a las relaciones internacionales* (1953), estimamos pertinente la consideración en el proceso de formulación de los siguientes pasos:

1. la traducción del interés nacional en fines y objetivos específicos,
2. la determinación de los factores situacionales del conjunto que se relacionan con los fines de la política,
3. el análisis de las capacidades para el logro de lo apetecido o aspirado,
4. el despliegue de una estrategia para la utilización de las capacidades del Estado con el objeto de tratar las variables en la prosecución de los fines,
5. la toma de medidas requeridas (fase decisional de políticas e instrucciones), y
6. la revisión y evaluación periódica de los progresos realizados respecto a los fines u objetivos delineados.

En todo este proceso de formulación de política exterior, puede y suele suceder que algunos pasos se den en simultáneo por la dinámica internacional y se requiera la revisión del proceso de formulación. Porque los factores situacionales están en constante flujo, el proceso político es continuo. Los intereses nacionales son proyecciones fijas, pero la dinámica internacional es demasiado dinámica y puede afectar la formulación y ejecución de la planificación. En este último caso, Henry Kissinger señala siempre que, en el proceso de análisis y ejecución de política exterior, “existe siempre el elemento trágico de la política exterior”. No hay posibilidad de escapar a la conjetura y la incertidumbre aunque se haga el mejor análisis y diagnóstico al formular política exterior.

Asimismo, es importante considerar que, en la formulación de la política exterior, los Estados actúan con ciertos condicionamientos de sus propios objetivos. Se busca siempre independencia, seguridad, protección y expansión del comercio y la economía, prestigio, estilo, cultura y valores propios. Muchos de estos fines pueden alterar, sin el propósito de hacerlo, algunas políticas de Estado importantes en el orden estratégico internacional. Son imponderables de los estilos diversos que se imprimen a las políticas exteriores de cada Estado. No debiera existir voluntarismo o ideologismo político que pueda considerarse en la formulación de la política exterior, son muchas las veces en que el régimen político termina absorbiendo y perjudicando a la política exterior por posicionamientos internos.

Los objetivos formulados en toda política exterior deberían reconsiderarse sistemáticamente a la luz de los recursos disponibles y también reconsiderar los recursos que se tienen para ejecutar política exterior en función de los objetivos de política exterior y sus políticas de Estado. Mantener el equilibrio entre política y poder no es nada sencillo. Pero el Estado está obligado a formular su política exterior en favor de sus políticas y los intereses de su sociedad.

Los objetivos permanentes deben siempre sistematizarse y revisarse, y los lineamientos, análisis y ejecución de la política exterior siempre pueden rectificarse en caso de que sea necesario defender las políticas de Estado y los requerimientos de su sociedad. La constancia, la coherencia, la lógica y los mecanismos de análisis de la política exterior del Estado tendrán garantías de permanencia y coherencia siempre que puedan apoyarse en un *think tank* académico político que formule la política exterior del Estado y un cuerpo profesional diplomático capacitado para la aplicación de la política exterior nacional.

2.1. Política exterior y toma de decisiones

La política exterior como ha sido definida abarca dos elementos fundamentales: los objetivos o fines nacionales y los medios para alcanzar los objetivos o fines. El arte de gobernar o tomar decisiones en la materia reposa en la interacción entre las metas y los recursos.

Debe considerarse como parte de la formulación la teorización política de la política exterior, que nos permita un ordenamiento de los actos nacionales e internacionales para ser parte de la síntesis de un correcto diseño de las relaciones internacionales. Para ello conviene apoyarse en la estructura de la política exterior que propuso el politólogo internacionalista James Rosenau, agrupando variables diferentes para el análisis. A saber:

1. Variables idiosincrásicas: la toma de decisiones en política exterior está ligada a características personales psicológicas que siempre afectan al decisor. Cautela o reflexión, cólera o prudencia, arrogancia o conveniencia, superioridad o inferioridad, creatividad o exceso de confianza. Se hace aún difícil determinar cuánto y cómo afecta esta variable en la decisión. Líderes como Iósif Stalin, John F. Kennedy, Francisco Franco, el sah de Irán Reza Pahleví, Juan Domingo Perón, Golda Meir y hasta Charles de Gaulle son oportunidades de estudio sobre las personalidades y su aficción en la política domésticas estadales y las políticas exteriores desarrolladas por estos.
2. Variables funcionales: Se definen como tareas o reglas de conducta que se esperan de los decisores, líderes y gobernantes. Se basan en la teoría de los roles: cada funcionario electo para una función pública debe asumir el rol de la política que mejor contenga en su propia capacidad y formación, en especial para actuar y decidir en política exterior. Los protagonismos, divismos, exageraciones, personalizaciones, ideologizaciones e inconductas personales terminan por afectar siempre la función pública y su ejecución. Por ello la selección de funcionarios por amiguismo, nepotismo o empatía afecta al decisor y condiciona la función y la ejecución directa de la política exterior. Lamentablemente, muy seguido vemos en política internacional la variable de la función mal ejecutada por impericia y aficción a la función, en vez de acudir al cuerpo profesional diplomático capacitado para ello.
3. Variables burocráticas: la variable se relaciona con las estructuras y los procesos de un gobierno y sus efectos en la política exterior. Lo normal en las estructuras estatales de los gobiernos es asistir a confrontaciones permanentes en las cúpulas burocráticas por influir cada vez más sobre la toma de decisiones. La política exterior no está excluida en tal batalla, y la burocracia ajena a la cuestión la combate por hacer prevalecer intereses de orden interno. El juego de las burocracias por prevalecer es histórico en el Estado moderno y suele generar perjuicios a los recursos y capacidades de decisión en la política exterior. El valor de la burocracia, sus recursos y peso no son menores en decisiones de política exterior. En estos casos la diplomacia es la consideración burocrático-profesional de peso real; y esta pesará en favor de la política exterior si se garantiza la consideración de recursos presupuestarios suficientes, un cuerpo profesional capacitado, y recursos materiales tecnológicos y comunicacionales *aggiornados* al mundo contemporáneo.
4. Variables nacionales: estas variables se componen de elementos naturales, institucionales, y recursos de poder tangibles e intangibles. Incluyen las riquezas naturales y estratégicas del suelo, del mar, plataformas, zonas de exclusión, y ríos internacionales e internos.

Las cuestiones ambientales, la geopolítica y la ubicación estratégica central o insular periférica también están incluidas. Además, debe considerarse la población en tamaño y densidad, la urbanización, la población económica activa, la longevidad de la población, la instrucción y educación y la salud pública. Son variables nacionales el producto bruto nacional, el pbi per cápita, el índice de crecimiento económico, el índice de desarrollo, la producción industrial, la estabilidad monetaria, las reservas financieras y la estabilidad fiscal. Junto a ello, el desarrollo comercial y la inserción comercial internacional. Luego pueden considerarse en algunos casos el poderío militar, los recursos estratégicos, las capacidades operativas logísticas y la tecnología nuclear y aplicada. El equipo bélico o nuclear, su uso pacífico y las conductas históricas y jurídicas en la materia constituyen una variable a considerar. Los sistemas institucionales y regímenes políticos y los subsistemas políticos, económicos, financieros y sociales que afectan la formulación y ejecución de la política exterior constituyen, sin duda, una parte vital de la variable nacional. Las crisis y constancia o no de estabilidad política social conforman una imagen, y claramente actúan sobre las capacidades y prestigio de la política exterior.

5. Variables del sistema: están constituidas por la estructura y funciones del sistema internacional y son externas al Estado, que las debe analizar para su inclusión interna. En el caso de que el sistema internacional se sostenga por el equilibrio de poderes entre potencias, los Estados muy posiblemente busquen diseñar una política exterior pragmática, realista y flexible y así adecuarse al sistema del escenario global. Por el contrario, cuando en el pasado siglo el mundo se sostenía por la bipolaridad de poder en la Guerra Fría, las políticas exteriores dejaron todo pragmatismo y se diseñaron para una dinámica ideológica, de conceptos de desconfianza y amenaza, y orientadas a combatir discursos y acciones en juego. Frente a ello, cuando el sistema internacional se apoyó en un mayor cooperativismo y globalización económica y tecnológica positiva, y en la creencia de un sistema de ayuda comercial y financiero, los países se ajustaron a formular políticas exteriores más propositivas, legalistas y pacíficas, con propuestas de acuerdos en asuntos globales como el medio ambiente y el desarme, propuestas de integración, y propuestas de sustentabilidad. En la actualidad el sistema internacional navega en un dinamismo inestable que somete al planeta a graves emergencias y crisis climáticas, amenazas nucleares, guerras comerciales, conflictos interestatales, y pandemias que superan todos los sistemas de cooperación previstos. *La esperanza de refortalecer el sistema multilateral es la variable que el sistema requiere para un mejor andamio de los Estados en lo interno y externo.*

La política exterior de cada Estado en este siglo parece producto de decisiones híbridas; un compuesto de decisiones políticas, económicas, comerciales, sociales, humanitarias, culturales, técnicas y hasta estratégicas. Los Estados buscan tibios alineamientos y pocos pasos integracionistas; solo el comercio casual guía y manipula muchas políticas exteriores. Están en una etapa de espera a que el sistema internacional, la cooperación y las potencias muestren decisiones con mayores acuerdos, consensos y diplomacias de diálogo y paz.

2.2. La política interior y la política exterior

En el mundo occidental, suele mencionarse a las relaciones exteriores como “asuntos externos” o del exterior. La nominación de las cancillerías o secretarías de Estado que tienen a su cargo la política exterior de las naciones, en la tradición europea y algunos países de América, es la de asuntos exteriores. Ello se basa en un fuerte intento por distinguir las funciones de tales entes de los organismos de “asuntos internos” que tradicionalmente han recaído en las figuras de primer ministro, ministro del Interior o de Gobierno. No interesa en absoluto profundizar en la semiología de la cuestión, sino solo evidenciar que la nominación material conlleva el símbolo histórico de la distinción entre “exterior e interior”.

La realidad política y las disciplinas aplicadas al estudio de lo internacional nos llevaron a aceptar la autonomía de las relaciones internacionales. Además, los pensadores y estudiosos de la ciencia política y muchos de sus actores han confirmado la existencia de un fuerte vínculo político entre los asuntos externos e internos. Señalamos al principio que Hoffman confirma la autonomía de las relaciones internacionales y confirma la influencia que sobre esta tienen las ciencias sociales y humanas que estudian los asuntos internos de las sociedades y los Estados.

La misma condición humana y social conlleva el desarrollo de las relaciones internacionales. En las sociedades existe una relación altamente estrecha entre las relaciones internacionales y su ejecución a través de la política exterior de los Estados y la política interior que desarrolla cada uno de ellos. Esto no significa que se considere a los asuntos internos de cada Estado como un subproducto de la política internacional y de las relaciones internacionales, pues eso sería tan equívoco como estudiar los sistemas políticos internos de manera aislada, y no como parte de una misma realidad global.

Sobre esta cuestión, Kissinger (1973) en *Un mundo restaurado* señala que “no es casualidad que sea la burocracia el instrumento de la política interior simbolizadora de la unidad de voluntad y ejecución en tanto que la diplomacia lo es de la política internacional ya que simboliza la contingencia de aplicación”, y agrega que

el impulso de la política interna es una expresión social directa mientras que el de la política exterior no es la experiencia efectiva, sino la ponencial –la amenaza de la guerra– que los estadistas tratan de impedir que se vuelva explícita.

Relacionar lo interno y lo externo presupone un problema, y por lo expuesto el problema es el de la unidad o disparidad funcional y conceptual entre ambas esferas de la política. Muchos estudiosos pasados y contemporáneos sobre el auge de las relaciones internacionales fueron muy cautos al momento de otorgar la relevancia que requiere la política externa de los Estados. Son los miedos asociados a nacionalismos, fascismos y socialismos que extremizaron lo internacional para justificar doctrinas e ideologías expansivas.

Según el politólogo Schwarzenberger, los asuntos internacionales en ocasiones se identifican con los asuntos extranjeros, lo que los lleva a contrastar con los asuntos nacionales o internos. Se los rebaja, subordina y degrada y se llega a considerar que “los asuntos extranjeros son más bien asuntos nacionales debido a que tienen que ver con la vida, los intereses y los bolsillos de cada uno de los miembros de la sociedad”. Por ello se niega a admitir una subordinación básica de la realidad mundial que puede inclinarse y cambiar el orden de preferencia, aseverando que los asuntos internacionales condicionan los asuntos nacionales.

Autores contemporáneos como el sociólogo politólogo Robert Putnam (1988) investigan esta cuestión. En *Diplomacy and domestic policy: the logic of two level game*, Putnam estudia profundamente las negociaciones en relaciones internacionales y la puesta en la práctica diplomática. Define la importancia de la conciencia social interna y los intereses de grupos de presión que desde la política doméstica o interna influyen y condicionan en los gobiernos su política exterior y sus ganancias o pérdidas en las negociaciones internacionales. A esto se lo llama “juego de dos niveles”: interno y exterior. Otros autores siguen a Putnam en este juego de dos niveles e investigan los fuertes condicionamientos de la política llamada “doméstica” o “interna”, aplicada a casos concretos y en Estados concretos.

Las teorías sobre la cuestión coinciden en que las relaciones entre asuntos internos y asuntos externos revisten una gran complejidad, y en que son dos niveles vinculados y en juego de poder. Es conveniente escrudiñar en algunas claves de este engranaje complejo: la política interna está condicionada y es afectada por graves problemas mundiales, al tiempo que la política exterior de muchos países es formulada en parte por la experiencia interna y por la imagen que de sí mismo tiene cada Estado y su sociedad. Problemáticas de orden mundial se convierten en cuestiones de orden interno, pero la reacción de cada Estado frente a estas cuestiones y el comportamiento de cada uno en la

escena del mundo a veces solo pueden explicarse acudiendo a la historia política interna, los intereses, los grupos y los principios que generaron tal política interna.

Resulta casi imposible independizar los problemas mundiales de los asuntos internos. Las relaciones internacionales constituyen una disciplina autónoma, que se ocupa de los factores y actividades que afectan a la política exterior y el poder de las unidades básicas en que está dividido el mundo: Estados, organismos, organizaciones internacionales, entes intermedios, y los intereses, grupos o corporaciones internas. Como expuesto, incluye siempre los asuntos internos. Incluye siempre los asuntos internos.

Es sencillo visualizar esta relación entre la política exterior e interior en varios países donde los sucesos son ejemplos contemporáneos de obiedad, como: la Guerra Fría, la política de contención, la guerra de Vietnam, la guerra de Malvinas, la guerra del Golfo, los atentados del 11 de septiembre de 2001, la guerra de Irak. Todos casos en que se evidencia la profunda influencia de los factores de la política interna en las relaciones exteriores.

En el ámbito latinoamericano, un buen ejemplo de la necesidad de vínculos externos e internos en tiempos contemporáneos es el Mercosur. Aún sufre las asimetrías de la integración y la influencia de políticas internas que, de modo a veces proteccionista y a veces liberal, son impulsadas por gobiernos miembros que no absorben aún la noción de recepción y cesión que se genera en la conformación de un esquema de integración armónico, y priorizan políticas nacionales. También a Europa le costó muchos años de negociación la determinación de un camino de negociaciones amplias para llegar a conformar la Unión Europea, el sistema monetario único y su institucionalidad. Y, a pesar de los exitosos años en funcionamiento, apareció en el siglo xxi el desafío del Brexit producido por Gran Bretaña, que muestra cómo las fuerzas de voluntades internas definieron un importante giro en su política internacional, la cual vuelve a pensar en recuperar y fortalecer sus alianzas históricas con los países de la Mancomunidad y con Estados Unidos, así como en el trabajo exterior de consolidar otros socios estratégicos.

Integrar significa un esfuerzo único para alcanzar la armonización y consenso de políticas, fronteras, aduanas, infraestructuras, salud, sistemas sociales, políticas de derechos humanos y género, políticas macroeconómicas, normas comerciales y arancelarias, y numerosos intereses estratégicos en común. Además del sistema financiero y monetario común.

Todos estos factores y políticas que también afectan y afectaron los proyectos de integración regional y subregional en América Latina. A pesar de ello, la historia de los proyectos de la región indica una fuerte voluntad integracionista, como bien señala la investigadora

Mercedes Botto en su libro *La integración regional de América Latina: quo vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*, que destaca la cantidad de proyectos de integración de Latinoamérica, incluidos el Mercosur y las demás regiones y subregiones integradas, explicando sus orígenes, aspiraciones, normativas y resultados positivos y fracasos.

La juventud como continente que tiene Latinoamérica en comparación con Europa debería ser una ventaja al momento de planificar proyectos de integración. Sin embargo, aún impera la necesidad de generar un modelo político económico propio, distinto a las referencias externas antiguas y novedosas, y que permita evitar los obstáculos producidos por la excesiva influencia de voluntades internas ideológicas que desdibujan las intenciones comunes. Decía Maquiavelo: “Nunca se debe hacer una alianza con una Nación más fuerte”. Las desastrosas experiencias de las ciudades Estados griegas e italianas cuando se apartaron de este clásico principio dieron prueba de la validez del principio. Nuestra política exterior contemporánea debe entender que una diplomacia práctica y adecuada al mundo enfrentado entre potencias en equilibrio puede permitir una estrategia de desarrollo regional posible. La modestia y la sagacidad juntas para superar las barreras nacionales de carácter chauvinista y buscar que las políticas exteriores de cada Estado tengan un fuerte consenso interno han de ser clave en la búsqueda de una armonía regional en el orden externo.

2.3. Elementos para la formulación de política exterior

Sin duda alguna, el estudio de la historia, de las teorías de las relaciones internacionales y de los condicionantes de la nueva realidad internacional nos permite avanzar en el estudio y la formulación o diseño de una política exterior de los Estados. Basados principalmente en la teoría y práctica diplomática. Veamos cuáles son los elementos políticos y sociales que entendemos condicionan la formulación de una política exterior.

En el siglo xxi, la *posglobalización* constituye uno de ellos. Está bañada por un desorden global que afecta directamente a la formulación de una nueva política exterior por parte de cada Estado. Ello nos lleva a pensar en la necesidad de comprometerse en la confección de una agenda nacional adecuada al orden transitorio y el desequilibrio mundial. Las Naciones Unidas se encuentran en el dilema de devolver credibilidad al sistema multilateral actual y confianza en la cooperación internacional y solidaridad global. En paralelo, en nuestros tiempos deben estudiarse atentamente los lineamientos que surgen del G7 y G20 y la OMC, porque ellos constituyen caminos indicados por los países potencias que concentran la riqueza e industria mundial. Las pandemias no detienen las economías como se piensa. Pueden afectar al mundo financiero, pero los cultivos e industrias continúan su curso, no debemos

caer en ilusiones ni espejismos pasajeros al analizar el orden mundial y las potencias mandantes.

Desde un punto de vista filosófico, politológico, sociológico y cultural, la posmodernidad está conformada por un horizonte gris, libertario y desordenado. Pero en apertura plena. La solidaridad y el globalismo positivo logrados en el siglo xx fueron superados por el crecimiento exponencial del economicismo financiero, el liberalismo individualista y la imposibilidad de incorporar a las potencias y economías ricas a los países en desarrollo, y en consecuencia el desmedido crecimiento de la pobreza y el hambre mundiales. Conscientes de que en este siglo debe recrearse un sistema y orden mundial más justo y cooperativo.

También la posmodernidad considera la fragmentación y la exaltación de las minorías y los discursos de múltiples grupos socialmente relegados y que buscan mejorar sus posiciones y situaciones en este siglo. Por ello la atención completa al sistema de los derechos humanos, la comprensión de otras culturas más allá de la occidental, y la atención a los migrantes y a los refugiados, al accionar del feminismo, al ambientalismo verde, a los problemas de género, a la acción de los grupos binarios, al reclamo de separatismos y pueblos originarios nos permiten informarnos y profundizar respecto a los problemas recurrentes de la sociedad. Los principales pensadores posmodernos (Vattimo, Lyotard, Rorty) y tardomodernos (Foucault, Derrida, Bataille, Baudrillard, Deleuze, Negri, Touraine) focalizan su análisis en los temas centrales del posmodernismo, como el fin de la historia, la crítica del humanismo, la política de la resistencia y la crítica del mundo de los medios masivos de comunicación.

La posglobalización y la posmodernidad afectan la guerra y la paz. No olvidemos que se ha conformado un nuevo tipo de guerra permanente, silenciosa, hartera y tecnológica. Ello ha generado la necesidad de abordar los conflictos con alta tecnología, y en atención a todos los conflictos: internacionales, nacionales o de acciones de terrorismo fundamentalista, ideológicos, étnicos, religiosos, de frontera y civiles.

La *nueva agenda mundial* también puede condicionar profundamente la formulación de la política exterior. El sistema global está en permanentes cambios y buscando fijar nuevamente las más importantes prioridades humanas en la agenda global. Nuestro país y nuestra sociedad demandan participar en esta agenda marcada por la posglobalización y la modernidad. En este sentido, debemos perseguir que se priorice, en la agenda global de las naciones unidas, las cuestiones sobre ecología integral, medioambiente y cambio climático, economías verdes, asuntos de seguridad internacional y desarme, programas sociales, institucionalidad y transparencia del Estado, nuevos formatos de distribución de riqueza, justicia efectiva y programas para el desarrollo armónico de soberanía alimentaria.

Por otro lado, creemos que la formulación de la política exterior requiere ser propuesta desde los *centros o grupos de pensamiento (think tanks)*. Para comprender las vinculaciones entre política nacional e internacional que marcan el paso de las políticas exteriores desde un punto de vista *aggiornado* y crítico, merecen compilarse investigaciones y trabajos académicos que provengan de las ciencias sociales. Las potencias mundiales en los últimos cien años han diseñado y reformulado sus agendas de política exterior, normalmente apoyados en estos grupos de pensamiento conformados por académicos, pensadores, políticos, funcionarios y politólogos analistas de la política internacional.

Una agenda compuesta por el conocimiento, la calidad académica y la responsabilidad política y social tiene más oportunidades de aportar como *think tank* las recomendaciones que necesita el poder público para ejecutar políticas públicas y política internacional. La academia, las universidades, los foros de estudio, centros de análisis, consejos *ad hoc*, políticos profesionales y la diplomacia son la conformación de un *think tank*. Es la fuente necesaria para el funcionario al momento de diseñar política exterior, producto de paradigmas para comprender y asumir la complejidad de las problemáticas globales y locales.

La política exterior incorporó los *fenómenos migratorios* en las agendas nacionales, haciendo de ello un nuevo objeto de análisis. Estos fenómenos en la agenda estratégica implican el estudio y análisis de potenciales inseguridades y peligros. Son parte de la agenda de seguridad internacional y de los problemas nacionales de espacio, alimentos, salud y seguridad pública. Naciones Unidas los reconoce y apela a su mejoramiento, consciente de que están ligados a la hambruna, las guerras, los problemas de salud y los cambios climáticos profundos. A diferencia de Europa, aún Latinoamérica no visualiza este elemento como un problema de gravedad, pero ello no significa que la problemática no exista. Simplemente, no causa las discriminaciones, rechazos y conflictos laborales que sí causa en algunos países más desarrollados. Debemos incorporar la cuestión en la agenda de política exterior y del Mercosur, para proponer recomendaciones. Ante problemáticas como las pandemias y endemias, tener protocolos claros y acuerdos internacionales que establezcan política, protocolos, límites y alcances de nuestro cielo y fronteras es esencial.

Por otro lado, la formulación de una política exterior implica considerar las *prioridades de los valores republicano y democrático*. En el orden global, los regímenes políticos republicanos y sistemas democráticos cultivan de manera permanente e institucional una agenda de principios del sistema democrático y de derechos civiles y derechos humanos que fortalecen el accionar internacional desde una conceptualización interna de la democracia representativa. Este mundo ha enfrentado siempre esquemas dictatoriales y autocráticos que no creen en ello. Por lo menos,

así fue hasta la caída del muro de Berlín en 1989, cuando el este comunista se desplomó y dejó en mayor soledad a los sistemas autocráticos socialistas centralizados.

En el caso de Argentina, nuestro país tiene la ventaja de no pertenecer de manera particular al club de países que involucra la guerra permanente y el terrorismo internacional extremo. Esto en principio, pues aún quedan rémoras para analizar y considerar los atentados a la Embajada de Israel y la Amia, que afectaron la dimensión política social interna e internacional. El país consumió largos años entre 1976 y 1983 resistiendo a formatos neoinstitucionales hasta llegar a la salida constitucional y democrática electoral, que permitió avanzar en reinstaurar la institucionalidad de manera gradual.

En la vuelta a la democracia de 1983, los juicios a las fuerzas armadas responsables institucionales y el abrazo que la sociedad civil realizó a las causas de los derechos humanos derivaron en un país que se reencauzó gradualmente a sus instituciones. Los hechos ligados a la violencia en su historia política interna e imagen internacional hicieron al país conquistar la dimensión política y social de la defensa de los derechos humanos. Este valor desfiló desde entonces por el continente, el mundo, los organismos internacionales y diversas ONG y foros mundiales, lo que sigue vigente. Así, se permitió asumir en la agenda de política exterior la causa de los derechos humanos. Los términos “democracia” y “derechos humanos” comenzaron a tener institucionalidad y dimensión social, más a partir de su inclusión en letra escrita en la reforma constitucional del Congreso Convencional de Santa Fe en 1994, y avanzaron en los programas políticos e institucionales en democracia.

También, la formulación de política exterior conlleva un análisis prioritario del valor de la *integración regional*. En el orden global luego de la Segunda Guerra Mundial, todos hemos aceptado de manera ideal los procesos de integración de la Unión Europea, del Asia-Pacífico, del Caribe, de Norteamérica y de Sudamérica. Tales regiones asumieron la necesidad de cesiones, negociaciones, conflictividades políticas, comerciales y de frontera y de economías de diversa dimensión. Somos conscientes de sus éxitos, sus límites revelados en los separatismos, nacionalismos y extremismos. Incluso procesos renovadores como el Brexit.

Latinoamérica posee un marcado e histórico espíritu de integración regional. Y no existen sino razones políticas, institucionales, económicas y culturales que impulsen por más integración. Más allá de liderazgos o caudillajes mesiánicos, nacionalistas o autonómicos pasajeros que cada tanto navegan en el continente. La alianza histórica y estratégica entre Brasil y Argentina constituye un elemento de carácter permanente para la confección de una política exterior constante y equilibrada. El crecimiento de nuestros pueblos siempre nos ha aportado beneficios y además mejora la inserción de ambos países en el mundo.

No hay inserción internacional, ni inteligente o pragmática, que pueda estar en contradicción con el integracionismo, y en ello aun el mejor ejemplo es el Mercosur, más allá de sus fragilidades o relativas eficiencias comerciales o su mejoramiento institucional pendiente. La integración subregional plena es la llave para una mayor inserción y relacionamiento externo con el mundo, con la EFTA y la Unión Europea y sobre todo en conjunto para crear alianzas estratégicas y comerciales en favor de los intereses nacionales de los miembros.

Por otra parte, la formulación de la política exterior ha sufrido siempre con el *pensamiento aislacionista*, lo que nos hace reflexionar lo siguiente sobre esta cuestión. El aislacionismo practicado por las potencias en la historia ha sido conveniente a ciertos momentos particulares de la historia, y normalmente difícil de sostener. Así lo demostró el posicionamiento neutral de Estados Unidos en las dos Guerras Mundiales, que finalizaron por intervenciones absolutas que cambiaron el rumbo de la historia. Como también lo demostró la neutralidad argentina, que no pudo sostenerse en la Segunda Guerra Mundial y que luego llevaría al país a cuestionarse siempre su necesidad de mayor inserción y menos aislamiento.

En nuestra política exterior, no ha sido la constante de nuestra historia, pero sí un elemento que nos ha condicionado a actuar con políticas constantes ante el mundo. Y nos ha condicionado al no permitir reflexionar diagnósticos correctos y por tanto perjudicar la formulación de una política exterior con prioridades y a la medida del país y las necesidades de su sociedad. No existe consolidada ninguna constante aislacionista en nuestra política internacional pasada ni presente. Tampoco existen determinantes como el aislacionismo, el juridicismo, el moralismo o la vocación de renuncia a la territorialidad que se hayan convertido en constantes de nuestra política exterior.

Estos condicionantes del pensamiento político internacional de los años sesenta y setenta marcaron de manera confusa nuestra política exterior en el pasado siglo, pero los estudiosos e impulsores de lineamientos de política exterior que aparecieron con fuerza desde la llegada de la democracia en 1983 lograron superar este principismo idealista, heredado de esquemas de política exterior argentina doctrinarios que simplificaban nuestra realidad nacional e internacional. Lamentablemente, en cada gobierno han variado las constantes, muchas veces sin respetar como debieran ciertas políticas de Estado o fundamentales intereses de la sociedad.

Pero, en definitiva, el aislacionismo ha sido un factor menor en la historia de nuestra política exterior, aunque amenazara ser a veces desestabilizante, incluso en los casos históricos de conflictos civiles o la desgraciada guerra de Malvinas, que aún sufrimos por ser una causa

nacional primaria de nuestro pueblo. No obstante, el aislacionismo no es privativo ni doctrina en nuestra sociedad.

Asimismo, la formulación de política exterior implica el *estudio profundo de alianzas y círculos estratégicos*. Pensar en alianzas y círculos estratégicos para la formulación de una política exterior es naturaleza propia de las potencias, y así ha sido en la historia de los imperios y diversas potencias unipolares. Son las prioridades de cada país, respecto a sus fronteras, sus espacios, sus tradiciones, sus intereses, sus necesidades, sus recursos, su mapa estratégico.

Las alianzas y los círculos estratégicos en el caso argentino han sido, en épocas democráticas contemporáneas, enlaces con aliados históricos naturales como Italia y España, y en otros casos han estado apuntados al seguimiento de formatos de potencias como Alemania y Japón. Este concepto, que algunos resultados puede brindar positivamente, es un concepto de negociación superado. Las alianzas especiales válidas en sus convenios y relacionamiento en general han sido superadas por las llamadas “alianzas estratégicas”.

En la formulación de las políticas, nuestras preferencias o círculos estratégicos primero los comprenden siempre Brasil y el Mercosur y demás países limítrofes. Un segundo círculo virtuoso es el occidental a través de Estados Unidos –aún el primer inversor en servicios– y Europa. Un tercer círculo de potencias que negocian con políticas comerciales sólidas lo constituyen China y Rusia. Un cuarto círculo virtuoso es el que más éxitos comerciales puede generar a nuestra política exterior, pues es el que abarca los nuevos mercados en Asia –encabezados por China y Vietnam– y luego Medio Oriente y el África. Un círculo central especial por su globalidad lo ocupan en la formulación de la política exterior la relación con el sistema multilateral y la cuestión de Malvinas, hito nacional determinante en nuestra política exterior nacional.

La política exterior también aparece altamente condicionada por la *agenda tecnológica*. La tecnología y los sistemas de comunicaciones de punta han llegado como un desafío positivo para complementar las relaciones internacionales y la política exterior y en particular el sistema de visitas, cumbre, comunicaciones y negociaciones de acuerdos entre Estados y organismos. Estos elementos de alta velocidad en la comunicación de sistemas y perfeccionamiento en mecanismos de negociación de convenios, acuerdos jurídicos, políticos y comerciales, así como paneles de diplomacia multilateral, deben incorporarse en las agendas nacionales de política exterior y en la capacitación de la diplomacia. La diplomacia mundial ha integrado en toda actividad la tecnología. Así como incorporó los pilares del comercio internacional y se introdujo en las tareas y funciones de los bancos y carteras públicas y empresariales que debían ordenarse e institucionalizarse, no cabe duda de que el diplomático se mostró a la altura de estos nuevos desafíos. Hoy se habla de embajadores

3.0 porque los mismos profesionales y expertos desarrollan relaciones y presiden delegaciones a partir de estos elementos de la tecnología, generalmente como ventajas. El sistema comunicacional e informativo de un diplomático ha revolucionado las relaciones internacionales. Pero es un desafío que la perfecciona, no la supera en su accionar.

La política exterior se consolida en la medida en que se pueda fortalecer las prioridades del relacionamiento económico y la promoción comercial. En la formulación de una política exterior, ocupan un lugar primordial las *políticas comerciales y de relaciones económicas internacionales*. En el caso argentino, la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería y la Agencia de Promoción Comercio y Exportaciones (ex-Fundación Exportar) constituyen la principal herramienta para el cumplimiento de los objetivos de promoción de comercio internacional y la inteligencia comercial ligada a las inversiones. Los países periféricos como Argentina tienen una buena oportunidad en estas políticas específicas al trabajar en su cancillería y oficinas en el exterior a través de sus propias secciones –oficinas– económico-comerciales que se dedican a la promoción comercial, la expansión económica, de ciencia y tecnología y el impulso de los agronegocios, además de realizar inteligencia comercial, algo técnico propio de la diplomacia y que cuenta para ello con agentes diplomáticos profesionales y con funcionarios ya agregados en embajadas, consulados y los centros de promoción comercial.

También se puede reforzar ello con un consejo público privado al efecto, y un adecuado trabajo de inteligencia y promoción comercial por parte de las embajadas y los centros de promoción comercial en el exterior.

En lo que hace al relacionamiento económico multilateral, la diplomacia puede diseñar políticas que, a partir de sus expertos profesionales, trabajen y negocien con presencia ante diversos organismos económicos-comerciales. Los tribunales comerciales no son para novatos o improvisados, sino para diplomáticos y profesionales expertos en la materia, a quienes nuestro Estado debe capacitar siempre. Los conflictos en paneles afectan a nuestro país, provincias, municipios y pueblos. Tienen correlación con innumerables problemas derivados de las economías regionales y la producción económica ligada al comercio exterior.

La formulación de la política exterior debe considerar que las políticas de promoción comercial incorporen la *agenda federal del país*. La diplomacia desde y hacia las provincias y municipios en lo económico y comercial –en particular las economías regionales– es un pendiente histórico en la agenda de política exterior.

Una conclusión parcial sobre los elementos consignados está constituida por la consideración de un elemento más que consideramos envolvente y objetivo de un planificado diseño de política exterior: *“La formulación de la política exterior debe considerar que toda política exterior*

es generadora de empleo". Cuando el servicio exterior puede desplegar una diplomacia de promoción comercial e inversiones, una fuerte inserción e intercambio internacional y regional, se mostrará que es la más apropiada herramienta para la generación inmediata y mediata de inversiones, ingresos y empleo.

3. Las relaciones internacionales y la diplomacia

Definimos la diplomacia como *el conjunto de ciencias y artes que, a través de las técnicas de negociación, tienen como fin lograr acuerdos de paz y cooperación entre los pueblos y naciones de la tierra*. De allí inferimos que es difícil determinar una época o era en la que este arte, profesión y herramienta tenga un específico comienzo o nacimiento.

La diplomacia, como la guerra y la paz, nace también de la naturaleza del hombre al interactuar socialmente. Nace como un conjunto de ideas que el hombre creó para poner pausas entre la guerra y la paz de cada tribu, grupo o sociedad que le tocó organizar o convivir entre sí. La diplomacia se ideó para mediar en los conflictos que genera la misma naturaleza humana.

La diplomacia es una de las artes más antiguas del mundo. Se puede afirmar que los ángeles fueron los primeros diplomáticos al transmitir al pueblo el mensaje de Dios. Los enviados. Existen pruebas de que antiguas colectividades empleaban emisarios y heraldos para comunicarse y negociar. Esto ya tenía ciertas condiciones de inviolable, producto de la reciprocidad y la mutua convivencia entre sociedades y Estados. Las prácticas diplomáticas eran comunes en la antigua China, India y Egipto. También la antigua Grecia y luego la República y el Imperio de Roma utilizaron siempre mensajeros, negociadores y enviados. Este sistema declinó durante la Edad Media y renació en el siglo xiv a partir del nacimiento de las ciudades Estado, donde aparecieron las primeras embajadas residentes. El siglo xvii desarrolló de modo complejo y activo el protocolo y las prácticas de la diplomacia, y el Congreso de Viena de 1815 y Aix la Chapelle en 1818 realizaron la primera reglamentación y códigos de las funciones de la diplomacia y sus agentes embajadores. Recién en 1961 se terminó de conformar de manera universal este sistema en la Convención de Viena de Relaciones Diplomáticas de 1961 y la Convención de Viena de Relaciones Consulares de 1963.

La Convención de 1961 nos ha legado hasta nuestros días todas las normas referidas a la definición de la diplomacia, el estatus de los embajadores y demás funcionarios, la función de los agentes diplomáticos, los privilegios, inmunidades y franquicias, el protocolo y ceremonial, el principio de reciprocidad –la máxima regla de las relaciones diplomáticas– y la estructura y demás elementos de la diplomacia contemporánea. En la actualidad estudiamos también derecho diplomático, básicamente

un derecho positivo que ha sistematizado la teoría y práctica diplomática que constituye el estudio realista y académico del acontecer de la diplomacia, las políticas exteriores, las políticas públicas, las normas de las cortes internacionales que generan teoría pura, casuística, de carácter binacional, multilateral y universal.

La diplomacia nació como un arte y profesión que se desprendió de las relaciones internacionales y su evolución. Se desarrolló, asimismo, con elementos de mayor rigor científico al incorporar en su estudio la ciencia política, las ciencias jurídicas, la economía y la sociología, la historia y la geografía como principales ciencias sociales y humanas. A ello agregó el estudio de la *teoría y la práctica diplomática* que el derecho diplomático buscaba normatizar. Luego incorporó más estudios auxiliares, como las técnicas de negociación y los simulacros o juegos de simulación, las prácticas diplomáticas, las acciones de Naciones Unidas en conflictos humanitarios y de migraciones, asilo y refugio, los fallos de la Corte de La Haya y del Tribunal de Roma, y los casos de los organismos internacionales de orden político, humanitario, comercial, cultural. Lo más actual en este siglo, la gobernanza global y el desarrollo sustentable.

El fin último de la diplomacia sin duda es la búsqueda de la paz. Pero, independientemente de tan altruista objetivo, no parece agotarse allí la finalidad de la diplomacia. Han sido muy cortos los períodos de paz que ha disfrutado la humanidad en los últimos cinco mil años. Si gracias a la diplomacia los pueblos de la tierra han disfrutado de breves intervalos de paz, esto ha sido el producto lógico de la continua negociación internacional que conlleva a una relación permanente de equilibrio entre los Estados. Así que es posible afirmar también que el fin de la diplomacia no es solo la “paz”, sino también “la negociación en sí mismo” y el “equilibrio” en la convivencia mundial. Conscientes de este sentido del arte de la diplomacia, citamos a Kissinger (1973) cuando en *Un mundo restaurado* señala que “el equilibrio de poderes y Estados en confrontación es la esencia misma de las relaciones internacionales y objeto de aparición de la diplomacia en el escenario histórico mundial”.

Para la diplomacia existen otros fines más allá de la paz. Significan un durísimo, continuo y silencioso trabajo del conflicto. Es el trabajo de confrontar poderes para buscar su equilibrio y estabilidad, en la búsqueda de cooperación entre los pueblos para su mayor integración.

Desde la sociología política, se señala que, allí donde se vislumbra “voluntad de poder” en el individuo y en la comunidad, allí se halla la politicidad del hombre. Traspolando el concepto, es correcto afirmar que *allí donde se vislumbran conflictos de poder y desequilibrios en la convivencia pacífica de los pueblos, allí debe actuar la diplomacia*. La diplomacia no aparece de manera natural como sucede con la política en la vida del hombre. Debe convocarse a la diplomacia, se la debe llamar. Porque

la diplomacia es profesión, oficio y arte. Que requiere ser practicado. Es un hábito de observación, negociación e información. Las tres llaves claves de la práctica diplomática son y serán siempre observar, negociar e informar.

3.1. Consolidación de la teoría y la práctica diplomática

Hemos visto cómo las relaciones internacionales en la historia de la humanidad se consolidaron como una disciplina académica y ciencia social. De allí se derivaron ciencias, artes y técnicas que, como en la diplomacia, se utilizaron y aplicaron en el curso de la historia. La diplomacia se consolidó en la historia, vida y costumbres de los pueblos y sus gobiernos como una realidad única y necesaria.

La historia desde la Antigüedad, la Edad Media, la Moderna y la Contemporánea abrió paso a la diplomacia. Reinos y Estados hicieron propio el arte de la diplomacia y sus prácticas para afirmar las soberanías de sus pueblos y poder enlazar sus culturas con el mundo exterior a sus fronteras. Nacieron las precedencias, el ceremonial, el protocolo, y todos los símbolos que desarrolla la diplomacia para representar el poder y prestigio de reyes, reinos y estados. Las Convenciones de Viena de 1961 y 1963 reglamentaron y codificaron la vida de la diplomacia. Las convenciones se apoyaron en el derecho positivo y en el derecho internacional, e hicieron propias las normas surgidas de *la teoría y práctica diplomática*, como desde 1917 enseña y expone la *Guía diplomática de Ernest Satow*, que periódicamente se va republicando actualizada.

Las teorías relativas a las relaciones internacionales, la política exterior y la diplomacia se complementan con la práctica diplomática. Se han consolidado en la historia y la práctica y hábitos, la misión y funciones de la diplomacia y sus agentes, las funciones institucionales y políticas y el marco jurídico que debe acompañar la diplomacia en el orden nacional e internacional. La mayor cantidad de tipos de diplomacia, tipos de acuerdos, institutos y normas se perfecciona con la práctica diplomática en todos los niveles, incluidos el protocolo y ceremonial vigentes. En el orden nacional, serán guía de la acción y práctica diplomática la Constitución Nacional, la Ley del Servicio Exterior de la Nación y sus reglamentaciones, la Convención de Viena de Relaciones Diplomáticas de 1961, la Convención de Viena de Relaciones Consulares de 1966, la jurisprudencia internacional, el derecho internacional público, el derecho diplomático, y las prácticas diplomáticas y de negociación de cumbres y conferencias internacionales contemporáneas.

En el clásico opúsculo de Harold Nicolson *La Diplomacia* (1948) –que aún se sigue editando para actualizarlo–, el autor definió la diplomacia como “la aplicación de la inteligencia y el tacto de la conducción de las relaciones oficiales entre los gobiernos de estados independientes”.

Esta definición de sólida vigencia reflejó la primera etapa de consolidación de la diplomacia como práctica y técnica, una diplomacia necesariamente profesional. En la primera historia práctica de la diplomacia, antes de la Primera Guerra Mundial, la diplomacia era reservada para los expertos en sus técnicas y prácticas, y respondía a la política exterior y negociaciones de pocos poderosos diseñadores del escenario mundial.

Luego de la primera conflagración global, los líderes políticos nacionales tomaron con mayor énfasis y a su cargo la formulación, las negociaciones y decisiones de política exterior y las negociaciones internacionales. Lo hicieron conformando cancillerías profesionales muy jerarquizadas y verticales. Muchos estadistas debieron además doblegar sus intereses a las técnicas y prácticas diplomáticas más adecuadas para la obtención de la paz mundial.

En el mundo moderno y contemporáneo, la conformación de una política exterior de Estado comenzó a ser diseñada por los jefes de Estado y gobiernos y sus expertos profesionales formados para la tarea diplomática, para colaborar en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Entre el Congreso de Viena y la Primera Guerra Mundial, se terminaron de consolidar en el escenario mundial los estadistas en el manejo de la política exterior, incluidas las dos grandes Guerras Mundiales.

Los clásicos como Ernest Satow, Harold Nicolson y Philippe Cahier han sido y son aún lectura obligada de los estudios que competen a la formación y capacitación profesional en la diplomacia. La diplomacia se consolida también porque en las convenciones se incorporan el reconocimiento entre gobiernos, la reciprocidad, el consentimiento mutuo, las acreditaciones de enviados o embajadores y la misión diplomática formal. También el *agreement* y la presentación de cartas credenciales para los embajadores, y la presentación de la carta patente y el ejecutivo en el caso de los cónsules son elementos propios del protocolo y la representatividad que se incorporaron a la práctica diplomática.

Junto a ello, las convenciones y el orden jurídico internacional desarrollan el principio de extraterritorialidad, con todas las polémicas creadas a su alrededor. De la representatividad se derivan los privilegios e inmunidades, con sus alcances y límites y que en la actualidad siguen siendo producto de la conducta de reciprocidad entre los Estados. También la política interna actúa sobre estos principios para su aplicación en las relaciones entre los Estados. En diversas ocasiones los privilegios del diplomático se ven afectados o aumentados como símbolos de la política exterior que se desarrolla entre los países. Y como consecuencia de la relación política entre gobiernos, de un mismo o distintos colores partidarios, más de una vez estos privilegios son fieles de esta balanza política y consecuencia de lo óptimo o no de esta relación.

La práctica diplomática ha impuesto como funciones fundamentales de las misiones diplomáticas la información y la negociación. En la actualidad las funciones diplomáticas básicas se han ampliado también a la observación, la información al Estado, la negociación profesional, la promoción del comercio, la economía y el comercio, y el turismo y la cultura del Estado. Además de la difusión de prensa, el manejo de la imagen y la diplomacia pública.

La información ha alcanzado un importante desarrollo tecnológico en las relaciones internacionales. Las cumbres de Estado, las reuniones de ministros, los telegramas secretos y reservados, las prácticas de la diplomacia paralela y la incorporación de informática modificaron sustancialmente la misión de observar e informar. Para mejores resultados en el manejo de diplomacia pública y digital, es necesaria una armonización de la política interna y la política exterior. Es claro en nuestra historia política y de Latinoamérica que, en más de una ocasión, se ha pretendido hacer primar intereses internos ideologizantes a los intereses exteriores ligados a nuestra propia esencia, lo que resultó en perjuicios y desequilibrios no favorables a la política exterior nacional.

La negociación es una técnica diplomática que también sufrió importantes avances en la consolidación histórica de la diplomacia. A la mesa de negociaciones clásica, la agenda de negociaciones, los lugares y momentos paralelos a la negociación y el protocolo alrededor de ella, se han incorporado elementos e interferencias que han vuelto más compleja la negociación. Asimismo, a las clásicas negociaciones de mesa clásicas y seminarios y rondas prácticas sobre negociación internacional, se sumaron cumbres, formas directas, informalismos y politización. No se debe perder nunca el valor original de la negociación manejada por el agente profesional. Con toda la tecnología, política y condicionantes nuevos, solo el profesionalismo protege la esencia del fondo y forma de una negociación. Solo este mantiene lineamientos e instrucciones con claros objetivos a conseguir. Y si esto último no ocurre, las más de las veces asistimos a problemas en la interlocución y desorden y resultados de una negociación.

La designación de un embajador que no es de carrera, sino político, como prevé excepcionalmente nuestra legislación y de otros servicios diplomáticos, es una práctica aún compleja que con el tiempo confirma el error de buscar trabajar en dos niveles. La falta de capacitación profesional, en tiempos donde la diplomacia exige múltiples y complejos estudios y formación de campo, hace que la designación política pierda sentido. Más cuando existe tanta diplomacia directa, de cumbres y neodiplomacia donde los jefes de Estado se asesoran igual y siempre políticamente con hombres de confianza del terreno político. Además, las negociaciones con embajadores políticos desatienden los intereses exteriores, haciendo primar los compromisos políticos partidarios, lo

que se convierte en un elemento de confusión para la diplomacia profesional y la política exterior de cada Estado.

Sí es necesario que el jefe de Estado y gabinete y sus asesores políticos se conecten en todos los temas exteriores y que la diplomacia esté en total disponibilidad jerárquica para colaborar en el diseño y mejor éxito de la política exterior trazada en favor de intereses nacionales. Para ello las cancillerías han de esforzarse también en proveer asistencia profesional y la mejor información a los agregados especializados en las áreas económico-comercial, financiera, agrícola, de prensa y de defensa e inteligencia.

En definitiva, vale destacar que la diplomacia profesional tiene ya ganado su lugar en la historia y en la política mundial. Cada país debe, en su presente y para el futuro, sistematizar y organizar a su modo esta realidad para funcionar óptimamente ante el sistema internacional, los organismos económicos financieros y las relaciones interestatales. Muchos países desarrollados se han beneficiado de la profesionalización de la diplomacia como herramienta útil para la ejecución de sus políticas. También de la estratégica incorporación de sus nacionales como funcionarios del sistema de Naciones Unidas. Los diplomáticos de carrera, en la era de los embajadores 3.0 –indicativo de diplomáticos de esta era tecnológica y digital–, cobran conciencia de la necesidad de actualizarse, modernizarse, tecnologizarse y manejarse con prioridad en el mundo competitivo del comercio internacional y las comunicaciones globalizadas. Los profesionales deben enriquecer además los aportes de las políticas públicas que los Estados y sus políticos generan para la política exterior. Es un camino de ida y vuelta que une a la diplomacia y la política.

3.2. Los nuevos desafíos a la diplomacia

Politólogos y analistas internacionales, hacia finales del siglo XX y principios del XXI, advierten que el achicamiento del mundo, la velocidad de las comunicaciones y los cambios tecnológicos afectan la globalidad y la diplomacia bilateral y multilateral. Surgieron múltiples conferencias internacionales, cumbres entre jefes de Estado, ministros y cancilleres. Algunos especulan que esta globalización política y económica pudo en algún momento desplazar o relegar la importante función de la diplomacia profesional consolidada en la historia y hasta la actualidad. Muy por el contrario, los nuevos desafíos que ha sufrido la diplomacia la han obligado a dotarse de nuevas herramientas y técnicas que la ayuden a colocarse a la altura de las nuevas circunstancias y los novedosos desafíos.

Visualizamos contemporáneamente un mundo unipolar liderado por una potencia estratégica militar y logística como Estados Unidos. Pero inmediatamente seguida por una creciente potencia comercial como China, que no se conforma con su expansión económica

solamente, y también por la nueva Rusia, que, con su tradicional espíritu imperial, requiere de su espacio militar y tecnológico en el nuevo diálogo estratégico global. Luego la India, Indonesia, Sudáfrica, Canadá y Corea del Sur muestran acelerados crecimientos económicos y políticos en este siglo, muchos de ellos a la altura de tradicionales países ricos de la Unión Europea y Gran Bretaña –con Brexit consolidado–. Varios países árabes de enorme riqueza financiera participan a su vez en varios de los escenarios económicos comerciales que completan un nuevo sistema de equilibrio de carácter estratégico y financiero mundial.

Detrás de este dinámico y relativo orden mundial nuevo quedan continentes con problemas estructurales de deuda, crecimiento y desarrollo altamente comprometidos, como sucede con América Latina y África. Los países en vías de desarrollo se encuentran en la difícil tarea de generar políticas de equilibrio entre potencias y los países pobres y pobrísimos, que se han multiplicado y que esperan la asistencia internacional por organismos o el sistema financiero, aún en supuesta reconstrucción. Sin un esquema multilateral de organismos fortalecido como tuviera el orden del pasado siglo, y el dominio absoluto de grupos de poder que, como el G20 y G5, deciden los rumbos de la economía, las finanzas y las políticas del mundo del siglo XXI.

En estas nuevas circunstancias del orden mundial, el profesional diplomático se vio obligado a anticiparse en su misión y función e incorporar sus conocimientos de teoría, práctica y derecho diplomático y su función consular y de negociador en diversos idiomas y formas, una serie de nuevas materias específicas referidas al comercio internacional, los cambios en tecnología y comunicaciones, la diplomacia pública, cultural y de prensa, la cooperación en asuntos de defensa, seguridad e inteligencia. Y, además, debe cada vez más conectarse con la realidad política de su país y fuertemente apoyarse en la política interior.

Una política exterior de diseño aggiornato debe capacitar y preparar su servicio exterior con vistas a la absorción por parte de la política internacional de los elementos de política interna de peso y participación en la vida interna y los intereses externos.

Fueron primero el mundo de los negocios y el empresariado los que inicialmente advirtieron la necesidad de conocer la legislación que regula su producción, contactar las autoridades ejecutivas de las leyes, tener un profundo conocimiento de la demanda y el consumo, las opiniones de sindicatos y medios, y poder armar estrategias dirigidas a satisfacer los numerosos frentes que se les presentaron en esta modernidad. Empresarios y hombres de negocios generaron sus áreas de relaciones institucionales.

En la órbita pública, nacieron las *relaciones institucionales*, que han brindado a las administraciones centrales la capacidad de tomar decisiones consensuadas con el resto de los componentes con poder decisonal en la sociedad, públicos y privados.

La política exterior ha dejado de ser diseñada por una elite profesional o política y ha incorporado en su elaboración varios asuntos y decisiones de la política interna, tales como los partidos políticos, los liderazgos de la sociedad civil, los sindicatos, las organizaciones intermedias, los medios, el mundo académico, la tecnología y la informática, y el parlamento y su nuevo rol internacional. Un mundo de diplomacia paralela surgió de manera informal.

En la rápida globalización y aceleración tecnológica mundial, los rápidos cambios en los sistemas de *transportes y de comunicación* han tenido un profundo impacto sobre el funcionamiento de la diplomacia. El teléfono, el telégrafo, el télex, el fax y finalmente la informática, junto con la revolución de internet en la diplomacia pública y las comunicaciones y los transportes de alta velocidad, pudieron afectar el rol de los embajadores en la medida en que estos no se *aggiornaran* a esta nueva modernidad. Pero lo hicieron, no por corporativismo, sino porque la realidad y el orden mundial demandan más aún el profesionalismo en comunicaciones, complejidades en negociaciones y múltiples mensajes cambiados, falsos o simplemente confusiones.

Los nuevos sistemas de comunicaciones apoyados en la era digital y virtual no garantizan la suficiente seguridad y confianza en la información entre las cancillerías, los Estados, los líderes, los organismos y el mundo privado de negocios y empresas transnacionales y globales. El hombre y el mundo no logran abandonar sus aspiraciones y sus ansias de competencia, tal como nos advertía en sus cartas políticas Maquiavelo.

En este sentido, en un nuevo orden resta aún observar, estudiar, captar y capitalizar la definición de quienes verdaderamente detentan el poder de las comunicaciones y la tecnología; y la diplomacia es un sector altamente preparado para visualizar este complejo desafío y abordar el desafío estratégico en favor de una formulación de la política exterior acorde con los intereses nacionales y las políticas de Estado, estratégicas y sociales.

La *diplomacia secreta* no fue resuelta por la informatización y mayor tecnología de las comunicaciones. Al contrario, se encuentra abierto el desafío a la diplomacia para la composición de un mejor nuevo orden en la confidencialidad. Permanece la necesidad de mantener secretas las agendas de políticas prioritarias, las negociaciones y las notas de los acuerdos jurídicos, institucionales, comerciales y de inversiones de los Estados. También el tratamiento de la diplomacia pública y de la conformación y ejecución de los lineamientos dictados por los jefes de Estado en el orden externo requiere reserva. Todo ello con un profesionalismo

que le permita absorber lo positivo de la política local, sin ser afectada por las acciones informales y extemporáneas de la neodiplomacia o diplomacias paralelas de un sistema estatal. El secreto aún favorece al Estado, al gobierno y los intereses de cada país.

Por lo dicho, es relevante entender que, en este nuevo orden a generar, el rol de los *think tanks* en la conformación de políticas públicas y diseños de política exterior es un elemento importante que colabora en el profesionalismo y eficiencia de la política exterior que diseñan y hacen ejecutar los jefes de Estado y los líderes del sistema multilateral mundial. Y comprender que la revolución de los medios, la tecnología radial, televisiva, la comunicación virtual, los nuevos programas satelitales, las teleconferencias y las videollamadas y conversaciones virtuales, todos sumados a la acción de la prensa mundial, constituyen un desafío que la diplomacia profesional está incorporando y a la vez desarrollando de manera positiva para el regreso de un sistema multilateral de cooperación y mejores resultados en la diplomacia bilateral, aún prioritaria en las negociaciones.

Más allá de la toma de decisiones de los jefes de Estado, son tarea propia de diplomáticos y embajadores el objetivo y la ardua y dura tarea preparatoria, técnica, de negociaciones normalmente tediosas de limar todas las asperezas y la más mínima pequeña letra. Desarrollar cada acto protocolar, acompañar al jefe de Estado y su delegación y procurar que el camino derive en un exitoso acuerdo o declaración. Es bastante claro que, en la diplomacia directa, de conferencias y cumbres, la diplomacia es más necesaria en este siglo que lo que fue en el pasado siglo del multilateralismo supuestamente armonioso.

Los profesionales conviven en la *neodiplomacia o diplomacia paralela* y el desafío de trabajar con agregados especializados. Es tarea de Estado de mucha dedicación para un embajador o cónsul coordinar las actividades de esta red de agregados especializados en asuntos de defensa y de inteligencia y en cuestiones agrícolas y financieras principalmente. En todos estos casos, no suelen existir problemas, sino cooperación, y prima el *principio de la univocidad*: todos los funcionarios diplomáticos, políticos y funcionarios del Estado deben responder al principio unívoco que indica que *solo el poder ejecutivo nacional diseña y ejecuta la política exterior*. En el país y en el exterior.

Sucede que, a veces, en muchos países, la política partidocrática abusa de su intromisión en la diplomacia enviando al exterior agregados en áreas de prensa, cultura, economía o simplemente de funciones generales. En estos casos se hacen más difíciles la coordinación y el control de la misión diplomática por parte de los embajadores, sean profesionales o políticos. Para estos casos, es bueno recordar el peso ordenador que genera el estilo de la conducción que imprimen los embajadores o jefes de misión. La mayor centralización o delegación, la búsqueda de

consensos y el diálogo abierto con agregados y las autoridades en la sede central del país y de la cancillería harán más sencillo lo complejo de esta difícil convivencia, que suele generar conflictos innecesarios para las sedes diplomáticas, quitando potencial y seriedad a la representación en el exterior.

En el caso de la Argentina, la Ley del Servicio Exterior 20.957/75 creó el Cuerpo Permanente Activo del Servicio Exterior, la carrera de grados, y el cuerpo en retiro pasivo. Asimismo, dejó el equilibrio político en sus artículos 5 y 6, por los que se puede designar embajadores políticos y otorgar rango de embajadores a políticos o personalidades en ocasiones de requerimiento protocolar. Además, la norma actual permite nombrar en el exterior agregados especializados únicamente en materia económica-financiera, agrícola y laboral.

Los desafíos de la diplomacia en el presente siglo son numerosos. Empezando por continuar trabajando por la paz en un mundo de guerras aún en curso. Guerras que se desarrollan en diversas formas políticas y territoriales, reales o en formatos de amenaza, como extremismos y terrorismo, y con armas tecnológicas y silenciosas, clásicas, químicas y bacteriológicas.

Lo que hemos señalado como desafíos son los más novedosos a la función y vivencia de la diplomacia en su profesión. Conscientes de que el diplomático, en pro de trabajar por el diálogo y la paz, puede además colaborar con su propio conocimiento, capacitación e intuición a incorporar elementos que considere indispensables en la agenda de política exterior y la nueva agenda a enfrentar, tales como la seguridad internacional y el derecho humanitario, el desarme mundial, el cambio climático y el desarrollo sustentable, los derechos humanos, los problemas de género, las migraciones, la financiarización de la diplomacia, las políticas para el mejoramiento de las políticas y burocracias de los organismos internacionales.

En política exterior, para garantizar resultados relevantes en una gestión de Estado, es relevante *respetar las normativas constitucionales e institucionales* que crean el servicio diplomático del país. Ello colabora con la apuesta a un *mejor diseño de política exterior del Estado*, y ayuda a la *conformación de lineamientos de política internacional* que surjan de la cúpula del Estado y sean *representativos de los intereses del país y su sociedad*.

4. Conclusiones

Las conclusiones que destacamos están abrigadas en el estudio de la identidad y vínculos entre las relaciones internacionales, la política exterior y la diplomacia.

Luego de analizar las teorías y escenarios principales de las relaciones internacionales, pudimos advertir que la tarea de formulación de política exterior es una necesidad para los Estados. Y ello es una tarea intelectual y pragmática, que debe considerar los intereses nacionales, las políticas de Estado y el peso de la sociedad civil, pues de allí se derivará la efectiva acción diplomática de cada Estado en el sistema internacional.

Estudiar y analizar las relaciones internacionales y el nuevo escenario internacional implica a futuro un agudo análisis de los principios, prioridades, compromisos éticos y planteos pragmáticos. Ellos constituyen una para el Estado, la elaboración de su política internacional y los lineamientos para el cuerpo diplomático. Porque la diplomacia necesita en su capacitación e instrucción un diseño bañado de profundos conocimientos sobre los recursos y necesidades del país, las economías regionales, y las oportunidades comerciales y de desarrollo y producción.

Al comprender la consolidación histórica y los nuevos desafíos de la diplomacia, concluimos en la importancia de definir premisas, hojas de ruta y protocolos que en general facilitan el camino recorrido de una diplomacia *aggiornada*, eficiente y acorde a la política internacional del Estado.

Para construir una diplomacia constante, activa y eficiente, de acuerdo con los estudios presentados, será menester atender al vínculo indisoluble de lo exterior con la política interna de cada Estado. Actuar con una diplomacia inteligente en las relaciones internacionales implica un nivel de respaldo importante y amplio consenso en asuntos de Estado, nacido de los poderes, sectores y actores que actúan sobre la realidad interna y social del país.

La diplomacia debe siempre actuar bajo lineamientos dirigidos por la cúpula del Estado y con un encuadre en el orden institucional y constitucional. Un marco incorporado de la defensa del régimen y espíritu republicano y el sistema democrático y de derechos humanos y civiles. Este precepto nace de principios de nuestra tradición occidental y cristiano, que se mantiene firme frente a diversos sistemas mundiales que desafían estos valores en el sistema internacional. Si un actor diplomático se encuentra en desacuerdo en puntuales instrucciones, debe siempre plantear la reserva y apartarse de manera provisoria, de manera discreta y previa a la acción y a cualquier polémica pública. Esto sucede, y es de orden que se desarrolle sin afectar los grandes lineamientos y acciones de negociaciones y acuerdos.

Como hemos dicho, bajo el principio de univocidad, la política exterior es diseñada y conducida por el poder ejecutivo nacional de manera jerárquica institucional. En esta función de diseño, colaboran los demás poderes del Estado y los *think tanks* de la sociedad. Este

aporte intelectual, académico y político es fundamental para la diplomacia contemporánea.

La diplomacia es de acción normalmente unívoca y actúa en el país y en el exterior también a través de la diplomacia pública y de los medios. Es importante que en esta acción no sean violados los principios de reserva y confidencialidad en la información y negociación. Por ello, los medios que se ocupan de política internacional son actores de incidencia y constancia en el trabajo de campo que conviene trabajen en conjunto con el actor diplomático. No obstante, en este orden mundial, son importantes la armonía y la confidencialidad en el trabajo conjunto, pues ello evita distorsiones o errores por distracción o falta de planificación, o la proliferación de *fake news*, en una función y misión delicada de alta política.

El Estado normalmente aspira a una diplomacia constante y de prestigio. Se busca en la diplomacia el *common sense* en las políticas y lineamientos aplicados, la lógica, la prudencia y el equilibrio en la acción. Porque la diplomacia es la herramienta que, por propia misión y función, está indicada como óptima para conseguir la mejor inserción internacional. Ello siempre que se eviten los ideologismos políticos de carácter nacionalista aislacionista o mesiánicos. Pues esto dicho, ya varios problemas ha traído y puede traer. La constancia, el sentido común, la prudencia y el equilibrio son la naturaleza propia de la diplomacia.

Otra importante conclusión al abordar las relaciones internacionales y el rol del diseño de la política exterior es el entendimiento convencido que esta es una tarea conjunta, que es siempre por los *think tanks* de política exterior, tales como universidades, académicos, consejos profesionales, políticos partidarios, centros de estudio y fundaciones académicas de prestigio. Esto colabora en la elaboración de lineamientos de la diplomacia del poder ejecutivo y facilita la ejecución de los lineamientos por parte del cuerpo diplomático.

En esta misión, es bueno recordar que, para la formulación de la política exterior, se requiere de principios de conducta y tradición, inteligencia en el realismo y practicismo estratégico. El practicismo, como el sentido común y la lógica, facilita la conformación de una estrategia nacional. Practicar estrategia, tácticas y alianzas. Practicismo en las políticas comerciales, oportunidades de inteligencia comercial y apoyo a la diplomacia empresarial. Practicismo en la conformación orgánica profesional de una cancillería y practicismo en la determinación de los recursos humanos a aplicar.

La diplomacia en estos tiempos requiere de lineamientos que establezcan una política internacional con prioridades, alianzas y círculos estratégicos en las relaciones entre Estados y multilaterales. Las instrucciones a la diplomacia necesitan contener las urgencias y alianzas

de mediano y largo plazo, y la planificación de los círculos de prioridad estratégicos.

Para la mejor inserción al mundo, se hace relevante el reconocimiento al profesionalismo en la diplomacia. No pueden considerarse viables aquellos lineamientos que provengan de empatías ideológicas o supuestamente amistosas. Muchas veces con el apoyo de medios en la difusión de ideas. No existe en política exterior algo más inútil y menos serio que creer que los países se unen o no porque sus líderes son “parecidos y empáticos, amigos”. Es una concepción naíf, peligrosa, ideológica y nada útil a los intereses nacionales.

Es concluyente insistir en que la diplomacia profesional constituye la principal herramienta para ejecutar la política internacional argentina, más allá de la natural acción de los demás componentes del Estado y privados en las relaciones exteriores. A pesar de que nuestro país posee escasos recursos humanos y presupuestarios, posee la ventaja de una larga tradición y constancia de capacitación –de 60 años–. Estos profesionales son garantía de eficiencia y conocimiento y superan con creces toda improvisación política.

En definitiva, comprender las relaciones internacionales del nuevo mundo y trabajar en el estudio y formulación de la política exterior y una diplomacia consolidada es un elemento fundamental para el desarrollo e inserción de un país. Nuestro país posee, por fortuna, una enorme superficie, potencial riqueza territorial y de recursos que puede insertar a la producción, reservas de litio, energéticas y un litoral marítimo de riquezas, todo lo que puede explotarse con una debida planificación pública. Y constituye una gran plataforma de oportunidades comerciales para la acción diplomática: promover comercio e inversiones, y así siempre generar más empleo. La apuesta a un mayor profesionalismo permite planificar desarrollo y afrontar graves crisis mundiales, incluso las pandemias que tanto castigan al mundo actual.

La diplomacia es un instrumento de diálogo y paz. Así nació y esa es su naturaleza propia. Con planificación y extensos horizontes, y con mayor constancia y equilibrio en lo externo, se favorecen los Estados, al comprender que la política exterior y la diplomacia son las herramientas indicadas para el relacionamiento externo y la inserción multilateral.

Bibliografía

- Berger, P. L. y Luckmann, T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu, Buenos Aires.
- Bizzozero Revelez, L. (2011). *Aproximación a las relaciones internacionales*. Ed. Cruz del Sur, Montevideo.

- Botto, M. (2015). *La integración regional en América Latina: Quo vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*. Buenos Aires: Eudeba.
- Calduch Cervera, R. (1993). “Capítulo 7. Dinámica de la sociedad internacional”. En *La diplomacia*. Ed. universitaria.
- Colotta, M. y Lascano y Vedia, J. R. (2020). *Contrapuntos para comprender las relaciones internacionales en el siglo XXI. Un análisis crítico de la política internacional*. Ed. Teseo, Buenos Aires.
- Couloumbis, T. y Wolfe, J. (1979). *Introducción a las relaciones internacionales*. Ed. Troquel, Buenos Aires.
- Harold, N. (1948). *La diplomacia*.
- Hoffman, S. (1963). *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Ed. Tecnos, Madrid.
- Hoffman, S. (1965). *El estado de la guerra: ensayo sobre la teoría y la práctica de la política internacional*. Praeger, Estados Unidos.
- Huntington, S. (1997). *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Ed. Paidós, Barcelona.
- Keohane, R. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayo sobre la teoría de las relaciones internacionales*. Ed. Gel, Buenos Aires.
- Kissinger, H. (1973). *Un Mundo Restaurado*.
- Kissinger, H. (2016). *Orden mundial*. Ed. Debate, Buenos Aires.
- Kissinger, H. (2017). *La diplomacia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Lanús, J. A. (1996). *Un mundo sin orillas*. Ed. Emecé, Buenos Aires.
- Lanús, J. A. (1978). *El orden internacional y la doctrina del poder*. Ed. Depalma, Buenos Aires.
- Lascano y Vedia, J. R. (2009). *Política y diplomacia: una política institucional hacia el mundo*. Ed Tu Llave, Buenos Aires.
- Lascano y Vedia, J. R. (2020). *Hacia una nueva diplomacia: Ideas para el diseño de una política exterior*. Ed. Biblos, Politeama, Buenos Aires.
- Llenderozas, E. (2013). *Estudios de política exterior: teorías, enfoques y debates*. Eudeba.
- Mestre Vives, T. (1979). *Política internacional como política de poder*. Ed. Labor, Barcelona.
- Míguez, M. C. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Ed. Ariel, Buenos Aires.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones*. Editorial Gel, Buenos Aires.
- Putnam, R. D. (1988). *Diplomacy and domestic policy: the logic of two level game*.
- Puig, J. C. (1984). *América Latina políticas exteriores comparadas*. Ed Gel, Buenos Aires.
- Rapoport, M. (2019). *Política internacional argentina*. Capital Intelectual, Buenos Aires.

- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2010). *Autonomía, neutralidad y globalización: una readaptación contemporánea*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Russell, R. y otros (1992). *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Ed Gel, Buenos Aires.
- Salomón González, M. (2001). “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”. *Revista Fundación CIDOB de Asuntos Internacionales*, Barcelona, n.º 56, pp. 7-52.
- Sanchis Muñoz, J. (2010). *Historia diplomática argentina*. Eudeba, Buenos Aires.
- Schwarzenberger, G. (1969). *Más allá de la política del poder. La reestructuración de la sociedad internacional*. UNAM, México.
- Spanier, J. (1991). *Política exterior norteamericana a partir de la Segunda Guerra Mundial*. Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Tomassini, L. (1988). “El análisis de la política exterior”. *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Waltz, K. (1988). *Teoría de la política internacional*. Ed. Gel, Buenos Aires.
- Wendt, A. (1999). *Teoría social de las relaciones internacionales*. Cambridge University Press.

El Estado como actor internacional: elementos, características y desafíos en la era de la globalización

ÁNGELES RODRÍGUEZ¹ Y SOFÍA DEL CARRIL²

1. Introducción

En el estudio de las relaciones internacionales, la referencia a los Estados es ineludible. Más allá de los distintos abordajes teóricos, tanto en el ámbito académico como en el debate público, solemos resaltarlos como los grandes actores en el escenario mundial. Es que las relaciones internacionales, tales como las conocemos, dependen del fenómeno de la existencia de los Estados (Prelot, 1979).

Pensar en el Estado como actor internacional es embarcarse en un recorrido a través de distintas disciplinas, marcos temporales y ejemplos históricos. Si bien esta institución política ha evolucionado a lo largo de la historia, según Krasner (2001), los Estados soberanos son los actores fundamentales del sistema internacional contemporáneo (Krasner, 2001). Son ellos quienes moldean el sistema, y lo hacen en función a ciertas características vinculadas con un concepto polisémico y central: “soberanía”.

Esto no quiere decir que sean hoy los únicos actores del sistema, o que no existan otros fenómenos relevantes que los condicionen. Podemos identificar actores no estatales que interactúan con los Estados en diferentes ámbitos, como el económico, el social y el internacional. Además, esta interacción se desarrolla en el contexto de la globalización y de los desafíos que ella supone.

¹ Licenciada en Ciencias Políticas (UCA, 1992). Directora ejecutiva de las Licenciaturas en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales de la Universidad Austral. Docente en la Carrera de Abogacía y en las Licenciaturas en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales de la Universidad Austral. Correo electrónico: arodriguez@austral.edu.ar.

² Abogada (UTDT, 2009) y magíster en Asuntos Globales (Yale University, 2016). Docente de Relaciones Internacionales y Políticas Públicas de grado y posgrado en la Universidad Austral. Correo electrónico: sofia.del.carril@gmail.com.

Por nuestra formación, el abordaje disciplinar de este capítulo es múltiple: desde la filosofía política, la historia, las relaciones internacionales y el derecho, buscamos “pensar” al Estado desde diferentes lentes que enriquezcan su concepción. Para ello, expondremos paso a paso distintas cuestiones de índole conceptual, histórica y práctica. Comenzaremos con un repaso del concepto de “Estado” a nivel jurídico y de sus elementos constitutivos: territorio, población permanente y gobierno soberano. Luego nos centraremos en el surgimiento del Estado moderno y sus características. Para cerrar este primer apartado, abordaremos de manera breve este concepto, sus características y su rol según las principales teorías de las relaciones internacionales.

En segundo lugar, indagaremos en el concepto de “soberanía”, su relación con el Estado y su vinculación con un hito histórico, central para los estudiosos de las relaciones internacionales: la Paz de Westfalia de 1648. En el tercer apartado, estudiaremos el fenómeno de la globalización, sus consecuencias sobre los Estados y los diversos actores que confrontan el accionar estatal: los organismos internacionales, el sector financiero, las multinacionales, las ONG. Luego, nos adentraremos en dos casos que nos parecen interesantes para el lector, por cómo conjugan al Estado, la soberanía y las relaciones internacionales: la Unión Europea, como experiencia supranacional, y los Estados fallidos o con estatalidad limitada, como ejemplo para abordar los diferentes significados de “soberanía”. Por último, cerraremos el capítulo con un repaso y unas reflexiones finales breves.

2. El Estado: una aproximación

En este apartado, realizaremos una breve introducción al concepto de “Estado”. La conceptualización del Estado, de sus características y de su historia ha sido central en el estudio de la ciencia política, pero también del derecho, la sociología, la historia y las relaciones internacionales. Cada uno de estos abordajes, que se retroalimentan, aportan elementos para su comprensión.

2.1. Los elementos del Estado, bajo la lente del derecho

El concepto de “Estado” ha tenido acepciones diferentes, todas ellas tributarias de los distintos enfoques filosóficos y políticos sobre la persona y la sociedad. De manera sucinta, podemos definirlo como el conjunto de habitantes que conviven en un territorio determinado, ordenados por un gobierno soberano a través del derecho. Dicha definición proviene del ámbito jurídico y se encuentra plasmada en un instrumento internacional, la Convención sobre Derechos y Deberes de los

Estados (Convención de Montevideo) de 1933. En este sentido, existen tres elementos constitutivos del Estado: la población permanente, el territorio determinado y el gobierno soberano.³ Para algunos autores, especialmente del campo del derecho, sin alguno de estos elementos, no habría Estado.⁴

Estos tres elementos no deben ser considerados de manera aislada, sino que se integran entre sí: la interacción entre ellos es fundamental para la constitución de la unidad política estatal. Aún más, dicha interacción es dinámica (Santiago, 1998), razón por la cual estos elementos se presentan de maneras diferentes (Jellinek, 1954) en los distintos momentos históricos y en los diversos entornos geográficos. Este concepto de “Estado” permite abarcar las múltiples formas que ha tomado, y toma en la actualidad la organización política de la sociedad.

La población es el conjunto de habitantes en torno al cual el Estado se organiza. Este grupo de habitantes debe ser estable y puede o no pertenecer a la misma nación. En este sentido, el concepto de “Estado” se diferencia del de “Estado nación”. Una nación puede ser entendida como un grupo humano que posee una afinidad común como consecuencia de la interacción entre sus miembros, afinidad que se puede apoyar en ciertos elementos objetivos, como pueden ser el grupo étnico, la religión, el idioma, la cultura compartida, los usos y costumbres, entre otros, sin ser ninguno de estos factores excluyentes o imprescindibles. En cambio, el sentido de pertenencia y de identidad en los miembros de esa comunidad es decisivo a la hora de hablar de una nación.

La existencia de una nación como tal no es indispensable para la conformación de un Estado. De allí que podamos distinguir Estados nación y Estados multinacionales a lo largo de la historia. Dentro de la última categoría, uno de los ejemplos fue la República Federativa Socialista de Yugoslavia, que existió desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta 1992. Esta estaba compuesta por bosnios, croatas, eslovenos, serbios, macedonios y montenegrinos, y convivían, dentro del mismo territorio, personas con distintas lenguas, religiones, culturas y costumbres. Asimismo, podemos ver la situación inversa, en la que los miembros de una nación están distribuidos geográficamente en distintos Estados. A modo de ejemplo, podemos citar al pueblo kurdo, cuyos miembros habitan, en su mayoría, en regiones de tres países distintos:

³ La Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados (Séptima Conferencia Internacional Americana, Montevideo, 1933) en su artículo 1 establece que “el Estado como persona de Derecho Internacional debe reunir los siguientes requisitos: Población permanente, Territorio determinado, Gobierno, y Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados”. Si bien no habla de gobierno soberano como tal, la “capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados” hace referencia al concepto de “soberanía”, como veremos más adelante. Dicha convención fue firmada pero no ratificada por Argentina.

⁴ José María Medrano (s.f.) cita a tratadistas de derecho internacional como Podestá Costa, Charles Rousseau y Antonio Truyol y Serra para reforzar este concepto (Medrano, p. 57).

Irak, Turquía y Siria. Es importante remarcar que este tipo de realidades citadas han dado –y siguen dando– lugar a múltiples tensiones y conflictos entre distintos países o dentro de ellos.

Por último, señalaremos que, cuando hablamos del grupo humano, no estamos hablando solo de los individuos que lo conforman, sino también de las organizaciones y asociaciones intermedias, instituciones vitales para satisfacer las diversas necesidades que surgen de la convivencia de sus miembros (Santiago, 1998).

El territorio es el espacio físico que permite el contacto entre los miembros del Estado, indispensable para su conformación. Este espacio, con fronteras delimitadas, hace referencia no solo al “suelo”, sino también al subsuelo, al espacio aéreo, al mar territorial y a la plataforma submarina (en el caso de los Estados con salida al mar) (Bidart Campos, 1996). El territorio es el límite físico del ejercicio del poder de cada Estado y el ámbito de validez de las normas que los ordenan (Bidart Campos, 1996).

Por último, el gobierno soberano es el elemento ordenador y conductor del Estado, del cual emanan las decisiones de su política doméstica y exterior. El gobierno está compuesto por órganos que ejercen las distintas funciones propias del Estado. Las tres potestades principales del Estado según la tradición republicana son la función legislativa (dictar normas), la función jurisdiccional (controlar la correcta aplicación de dichas normas en los miembros del Estado) y la función administrativa (la ejecución de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos de las normas dispuestas y las metas de un gobierno concreto). El principio de la división de poderes, que buscaba frenar la concentración de todo el poder estatal en una sola persona, ha llevado a confundir las funciones estatales con sus órganos de ejercicio. El gobierno puede organizarse de diversas maneras y distribuir el ejercicio de las funciones citadas en órganos diversos. Como elemento constitutivo del Estado, lo relevante del gobierno no es su modo de organización, sino la necesidad de su existencia para que pueda hablarse de Estado. Sin una autoridad efectiva, materializada en un gobierno, el Estado perdería la capacidad de ordenar a la población en el contexto territorial que posee.

2.2. El surgimiento y los rasgos distintivos del Estado moderno

Los elementos constitutivos del Estado, descritos anteriormente, se manifiestan con diferentes características en los sucesivos períodos históricos de la organización política de la humanidad. En palabras del jurista alemán Georg Jellinek, “como todo fenómeno histórico, el Estado está sometido a un cambio permanente en sus formas” (Jellinek, 1954, p. 282). Es por ello que, teniendo en cuenta la evolución histórica del Estado, debemos detenernos en el proceso de surgimiento del Estado

moderno, incluidos sus rasgos distintivos, para una mejor comprensión de sus desafíos actuales.

Es importante aclarar que el abordaje del Estado moderno, como forma de organización política determinada de un período histórico concreto que presentaremos, no es compartido por todos los estudiosos del tema. A modo de ejemplo, según Böckenförde (como se citó en Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1976, p. 563),

[el] Estado no es un concepto universal, sino que sirve solamente para indicar y describir una forma de ordenamiento que se dio en Europa a partir del SXIII hasta fines del SXVIII o hasta los inicios del XIX, sobre la base de presupuestos y motivos específicos de la historia europea, y que desde aquel momento en adelante se ha extendido [...] al mundo civilizado todo.

Desde la perspectiva opuesta, podemos citar a Jellinek (1948), quien analiza los distintos “tipos históricos de Estado” teniendo en cuenta que “los elementos del concepto del Estado [...] se muestran de distinta manera en los diferentes círculos que forman la vida de la cultura, y depende de las propiedades generales de un pueblo y de una época” (Jellinek, 1948, p. 282).

Expuestas estas diferencias, es relevante para este capítulo introductorio repasar el proceso de surgimiento del Estado moderno en Europa, los factores que incidieron en este gran cambio y las características específicas que tomó el Estado a partir de este nuevo modo de organización política. Como todo proceso histórico, el surgimiento del Estado moderno fue paulatino y complejo y abarcó un extenso período de tiempo. En este sentido, no sorprende que diversos autores utilicen distintas periodizaciones.⁵ A los fines de este manual, nos centraremos puntualmente en el Estado moderno que surgió en el seno de la cultura occidental de Europa a partir de la fractura y descomposición del orden político medieval, modo de organización política que se “exportó” al resto del mundo, una vez consolidado, como veremos más adelante.

En el Viejo Continente, los factores que confluyeron en la fractura del orden político medieval fueron de diversa índole. Nosotros vamos a poner el foco en el cambio institucional del modelo de organización política. Para comprender esta transformación, es preciso conocer las características particulares que tenía la estructura de distribución de poder en la Edad Media.⁶ El sistema político medieval ha sido

⁵ El corolario a este tema de Noemí García Gestoso (2003) es un buen punto de encuentro entre la diversidad de enfoques: “En efecto, cabe sostener la existencia de Estados soberanos, como casos particulares, en algunos reinos del siglo XIV. Pero esto no obsta al reconocimiento de que la generalización y globalización de un sistema de Estados se produce en Europa a partir del siglo XVI” (García Gestoso, 2003, p. 302).

⁶ La Edad Media comprende tres etapas: la Temprana, la Alta, y la Baja Edad Media. No vamos a hacer referencia a ninguna de ellas en particular, sino al período en su conjunto. Cabe aclarar

caracterizado como “poliárquico”,⁷ ya que interactuaban varios detentadores del poder político, que ejercían su autoridad con cierta autonomía. En el plano interno, este poder estaba disperso entre distintos “actores políticos” que desempeñaban diferentes funciones relativas a la organización de la comunidad. Si bien esta estructura era jerárquica, donde el rey poseía la mayor cuota de poder, la ausencia de una autoridad que prevaleciese sobre todos los actores políticos daba lugar a una estructura policéntrica, de poder fragmentado y disperso, en el que las funciones estatales, como la administración de justicia, el dictado de normas⁸, la recaudación de impuestos, entre otras, eran ejercidas de manera autónoma por cada uno de ellos, dentro de los límites de sus dominios. Los reyes, los príncipes, los señores feudales, las ciudades convivían en este sistema político, en una relación permanente de autonomía, apoyo mutuo y conflictos (Sánchez Agesta, 1976).

A su vez, esta organización se basaba en relaciones políticas personales e intransitivas. El pacto feudal era la base del vínculo entre los individuos, donde cada parte asumía un compromiso para con el otro (protección y seguridad, consejo, ayuda militar, ayuda económica, tierras, obediencia, trabajo, etc.) constituyendo, entre ambos, vínculos de lealtad y servicio. A la vez, estas relaciones eran intransitivas, es decir, “directas” entre las partes del pacto (por ejemplo, entre el caballero y el señor feudal, o entre un vasallo y el señor feudal), razón por la cual el rey no podía acudir directamente a la población de su reino para solicitar cualquier servicio, sino que él mismo debía ser pedido por medio de la autoridad correspondiente.

Finalmente, como señala García Gestoso (2003), el poder señorial tenía distintas categorías, y existía entre los señores feudales una mayor o menor subordinación. Esta “atomización del poder político” (García Gestoso, 2003) dio lugar a lo que García Pelayo (1983) llama la “impenetrabilidad del territorio” por parte del rey, quien no poseía los instrumentos necesarios para regir sobre su territorio: “[...] en el espacio territorial inmune el rey no podía recaudar impuestos, no podía hacer penetrar a sus funcionarios y no podía ejercer jurisdicción, sino que todas estas funciones o potestades eran ejercidas por el señor del territorio” (García Pelayo, 1983, párr. 17). En un plano superior, también había una fragmentación del poder, en donde las dos instituciones políticas

rar que el fin de la Edad Media está relacionado con tres sucesos que determinan su finalización y el comienzo de la Edad Moderna: la invención de la imprenta (1440), la toma de Constantinopla (1453) y la llegada de Cristóbal Colón a América (1492). Kissinger (2016) hace referencia al cisma de la Iglesia católica como un factor determinante del fin de la Edad Media.

⁷ García Gestoso (2003) cita a Heller para explicar que el filósofo alemán G. W. Hegel empleó este calificativo para definir esta característica básica de la estructura medieval.

⁸ García Pelayo (1983) explica que las normas son un sistema de privilegios positivos o negativos, dándose una heterogeneidad y superposición de órdenes jurídicos dentro de cada reino.

más importantes, el Imperio y el Papado,⁹ luchaban entre sí por mantener su primacía sobre el otro (Sánchez Agesta, 1976) y, a su vez, sobre los otros actores políticos (Gross, 1948).

En suma, la estructura política del medioevo albergaba en su seno “una pluralidad de entidades o de subsistemas autónomos aptos para satisfacer necesidades de cierto ámbito y jerárquicamente subordinados a las entidades superiores en los asuntos que rebasen su esfera” (García Pelayo, 1983, párr. 5). Por ello, Schiera (1976) señala:

La historia del nacimiento del estado moderno es la historia de esta tensión: del sistema poli céntrico y complejo de los señoríos de origen feudal se llega al estado territorial centralizado y unitario mediante la llamada racionalización de la gestión del poder –por tanto, de la organización política– dictada por la evolución de las condiciones históricas materiales (Schiera, 1976, p. 564).

Aquí vemos resumido con mucha precisión el “nudo” de lo que será la evolución del orden político medieval hacia el nuevo Estado moderno, compuesto por factores políticos, económicos, sociales, ideológicos, culturales y demográficos que dinamizaron y ayudan a explicar este proceso largo y complejo.¹⁰

Ahora bien, ¿cuáles son los rasgos distintivos del Estado moderno, esta nueva forma de organización política que emergió y que abonó a la configuración del Estado como lo conocemos en la actualidad? Podemos señalar tres grandes áreas. En primer lugar, encontramos la unificación y centralización del poder en un solo actor político, el monarca, quien absorbió todos los poderes dispersos (García Pelayo, 1983; Sánchez Agesta, 1976), con lo que obtuvo para sí el monopolio del poder legítimo. Desde este centro de poder, el rey podía distribuir el ejercicio de las funciones estatales en distintos órganos, pero todas esas funciones le correspondían a él *per se* (García Pelayo, 1983; Valles, 2004). De allí que el monarca detentara la autoridad suprema sobre la comunidad que regía (Sánchez Agesta, 1976). Las relaciones simétricas de lealtades recíprocas entre los distintos actores políticos desaparecían, lo que daba lugar a una estructura jerárquica de relaciones asimétricas entre el rey y sus súbditos (García Pelayo, 1983). La administración de la violencia física también se concentraba, sin admitir competencia.

⁹ El Imperio hace referencia al Sacro Imperio Romano Germánico, creado en el 962 por Otón I, y el Papado hace referencia a la autoridad máxima de la Iglesia católica. En los hechos “el Imperio no pasaba de ser [...] una gran potencia que no ejercía poder efectivo más que dentro del espacio centroeuropeo y, según las coyunturas políticas sobre una parte más o menos extensa de Italia” (García Pelayo, 1983, párr. 8). Por otra parte, al papa habían de someterse los príncipes cristianos y las iglesias de cada reino (García Pelayo, 1983).

¹⁰ Este tema ha sido desarrollado por múltiples estudiosos. A modo de ejemplo, podemos nombrar a García Pelayo, García Gestoso, Del Arenal, Valles, entre otros.

El segundo rasgo distintivo del Estado moderno es la objetivación del poder, como lo llama Sánchez Agesta (1976). Esto implicaba la desaparición del ejercicio de funciones estatales sujeto al criterio de los distintos actores políticos: el poder era ejercido con una mirada más “técnica” (Schiera, 1976). En consecuencia, se desarrollaron una serie de instituciones “objetivas” que permitirían la *despersonalización del poder* (Valles, 2004). Los medios para alcanzar esto, que a su vez son los frutos de este cambio, se dieron en distintos planos: normativo, burocrático, seguridad y defensa, y económico. En el ámbito normativo, se unificó la legislación que se aplicaba para todos los habitantes del reino, con la posterior formación del derecho general.¹¹ Por otro lado, se creó una burocracia, esto es, un cuerpo de funcionarios profesionales que ejercían las funciones delegadas por el rey, a quien servían en la ejecución de las tareas administrativas.¹² En cuanto a la seguridad y defensa, se avanzó en la creación de un ejército jerárquico y profesional, que respondía directamente al monarca, asegurando a la población del reino una convivencia pacífica. Por último, en la esfera económica, el Estado moderno implicaba la concentración de las funciones necesarias para el control de ella dentro de sus fronteras en la figura del rey, como la recaudación de impuestos, la acuñación de moneda, el otorgamiento de patentes, entre otros, fundamentales para el futuro crecimiento y desarrollo económico de la sociedad.¹³ De este modo, el Estado adquiriría “racionalidad” y finalidad (Schiera, 1976).

El tercer y último rasgo distintivo es la determinación territorial del poder del monarca (Sánchez Agesta, 1976), quien poseía los instrumentos necesarios para regir sobre todo su reino. Esto permitiría que el poder fuera ejercido sobre todos los habitantes de un territorio determinado, dejando de lado los vínculos personales como base natural de la organización política. Esta determinación territorial del poder se traducía en fronteras espaciales y en un dominio efectivo dentro de ellas

¹¹ Esto “origina un gran proceso de nivelación, de una sociedad sumamente dividida a una sociedad en que todos los ciudadanos, en principio, tienen igual capacidad jurídica” (García Gestoso, 2003, p. 308).

¹² En consonancia con esto, “se desarrolla la diplomacia, procediendo los soberanos a enviar y recibir embajadores estables” (García Gestoso, 2003, p. 308).

¹³ La alianza entre la monarquía y la burguesía se gestó durante la Alta Edad Media: “En medio de una constante lucha interna entre los señores que defendían sus prerrogativas y la realeza que pugnaba por contenerlos [...] la corona comenzó a buscarse aliados, y los halló muy pronto en la burguesía, que por entonces empezaría a constituirse en las ciudades, protegida por los reyes” (Romero, 1945, p. 49). “Los cambios de la estructura económica habían comenzado antes con las nuevas condiciones de los intercambios comerciales, y la importancia del surgimiento de una clase comerciante, la burguesía. [...] No se puede olvidar que, a la configuración del Estado moderno [...], coadyuvaron, como factores importantes, la necesidad de planificación y de una legislación general propias de ese desarrollo económico y comercial” (García Gestoso, 2003, p. 309).

(Sánchez Agesta, 1976). De ese modo, todos los que habitaban en un territorio quedaban sujetos al poder del monarca (Valles, 2004).

Estas características dieron lugar a un Estado que detentaba el poder centralizado, institucionalizado y determinado territorialmente, y que se oponía a otras unidades políticas de similares características, de forma que se conformaba un *pluriverso político de unidades gemelas* (Sánchez Agesta, 1976). Cada unidad política –o sea, cada Estado– tenía la capacidad de decisión última dentro de sus límites y actuaba en contraposición –con independencia– con otras unidades del mismo tipo. Este pluriverso político de unidades gemelas fue la base sobre la que se organizó una nueva estructura de la sociedad internacional, “basado en [...] Estados soberanos, con competencias exclusivas en su territorio y su población y con fronteras territoriales perfectamente delimitadas” (Del Arenal, 2009, p. 199).

Es por ello por lo que los teóricos centran el punto de partida del surgimiento del sistema internacional actual en el Estado moderno soberano, como veremos en el segundo apartado. Si bien, desde este punto de vista, el foco está puesto en la forma de organización de un ámbito geográfico determinado (Europa), el consenso que fundamenta lo antedicho se debe a que este paradigma se implantó progresivamente en las distintas regiones del planeta, y llegó a ser, finalmente, el actor político central del sistema internacional.¹⁴ A modo de resumen, podemos citar a Del Arenal (2009):

El surgimiento del Estado supone [...] que no sólo se delimitan con claridad los ámbitos de lo interno, propio y exclusivo del Estado, caracterizado por la centralización del poder y la exclusividad de las competencias del mismo, y lo externo o internacional, compartido con otros Estados y caracterizado por la descentralización del poder, sino que además se asumen esas dos realidades como perfectamente diferenciadas, con todo lo que ello implica desde el punto de vista normativo y desde el punto de vista del comportamiento de los actores internacionales (Del Arenal, 2009, p. 191).

Retomaremos estas ideas y su vinculación con el concepto de “soberanía” en el segundo apartado de este capítulo, “El Estado, la soberanía y el sistema internacional”.

¹⁴ No queremos que la falta de consenso de los teóricos de las relaciones internacionales con respecto al concepto de “sistema internacional” quite el foco en el punto que nos interesa abordar. Los debates alrededor de dicho tema no concluyen aún. Por otro lado, no queremos dejar de marcar que este concepto –el Estado como actor central de la dinámica internacional– no es taxativo y que este modelo tendrá su propia evolución.

2.3. El Estado y las principales teorías de las relaciones internacionales

Para culminar esta primera aproximación, es importante repasar de qué manera las principales teorías de las relaciones internacionales analizan las características, el rol y la centralidad del Estado como actor internacional. En esta sección, revisaremos brevemente y de manera estilizada las posturas de cuatro de ellas: el realismo, el liberalismo, el marxismo y el constructivismo.¹⁵

Para los teóricos realistas, el Estado es el actor preeminente del sistema internacional. Esto no quiere decir que no haya otros actores que detenten cierta importancia, sino que son las interacciones entre los Estados las que dan forma a la estructura del sistema político internacional (Waltz, 1979, p. 95). En un contexto hostil, de amenaza y conflicto constante, los Estados buscan aumentar su poder y su relevancia, esenciales para su supervivencia en la arena internacional.

El Estado es considerado racional: en un escenario de anarquía, en el cual cada uno se encuentra por sí mismo, estos persiguen la maximización de su poder (Barbé, 2007, p. 62). Asimismo, a diferencia de otras teorías, los realistas consideran al Estado como un actor unitario: “Independientemente de los diferendos internos o de los procesos de negociación políticos o burocráticos que puedan existir [en el plano interno], el Estado sólo tiene una posición en el concierto internacional” (Clulow, 2013).

Por su parte, el liberalismo también se enfoca en el Estado como actor clave a nivel internacional, pero este no ocupa un rol tan preponderante como en la teoría realista. En este sentido, existe una pluralidad de actores en la arena mundial: organizaciones internacionales, multinacionales y empresas, organizaciones no gubernamentales, actores subnacionales (Barbé, 2007, p. 66). El Estado pierde su centralidad y su carácter unitario; al convertirse en un actor fragmentado, deja de existir una racionalidad de Estado (Barbé, 2007, p. 66).

Por otra parte, el liberalismo no descarta el carácter anárquico del sistema, pero lo matiza por la interdependencia observable a nivel global: “[...] existe una lógica de red o de telaraña en la que existen múltiples conexiones y todas las piezas están vinculadas” (Barbé, 2007, p. 67). Así, los Estados persiguen sus intereses en el marco de relaciones y vínculos históricos, políticos y sociales. Por último, para el liberalismo, son importantes las características de los sistemas políticos dentro de cada Estado, por lo cual distinguen, por ejemplo, si se trata de una democracia o de un régimen autoritario.

¹⁵ Existen otras teorías, así como distintas corrientes dentro de las teorías mencionadas. A los fines de este manual, se hace un resumen de manera estilizada.

Para el marxismo, el Estado no es el actor central de las relaciones internacionales. La unidad de análisis de esta corriente es el sistema capitalista mundial y sus partes, entre las que se encuentran las clases sociales, los Estados, las empresas multinacionales (Barbé, 2007, p. 65). Por ello, el foco no está puesto en los Estados, sino en las fuerzas sociales y económicas que los moldean.

Por último, en diálogo con las teorías clásicas antes mencionadas, se encuentra el constructivismo. Para los constructivistas, el Estado es una construcción social. En este sentido, quienes actúan e impactan el plano internacional son los pueblos, las élites y las diferentes culturas. En este sentido, las identidades son fundamentales: “Las identidades son necesarias, tanto en política internacional como en la sociedad nacional-doméstica, a los fines de asegurar al menos algún nivel mínimo de predictibilidad y orden” (Hopf, 1998, p. 174). Para los constructivistas las identidades de los Estados son una variable que depende de distintos contextos históricos, culturales, políticos, y sociales (Hopf, 1998, p. 176).

3. El Estado, la soberanía y el sistema internacional

El concepto de “soberanía” es central para el análisis de las relaciones internacionales. Aquí nos concentramos en un hito central en la literatura sobre la materia, la Paz de Westfalia de 1648, y su impacto en el sistema internacional, para luego detenernos en el concepto de “soberanía estatal”.

3.1. La Paz de Westfalia y el surgimiento del sistema internacional

Como señalamos anteriormente, el surgimiento del Estado moderno soberano está estrechamente ligado al surgimiento del sistema internacional contemporáneo. Ello nos lleva a adentrarnos en el concepto de “soberanía” en el campo de las relaciones internacionales y, por ende, en la Paz de Westfalia. Firmada en 1648, después de la guerra de los Treinta Años,¹⁶ la Paz de Westfalia fue fundamental para sentar las bases de este nuevo orden internacional. Si bien esta afirmación tiene un consenso generalizado en los estudiosos de las relaciones internacionales, no dejan de haber voces contrarias a dicho enunciado.

¹⁶ Kinder y Hilgemann sostienen que “la guerra de los Treinta Años comienza como un conflicto religioso y termina siendo una lucha por la hegemonía europea. Confluyen en ella las tensiones existentes entre las naciones católicas y las protestantes, entre los representantes de los Estados territoriales y los príncipes, entre las ciudades imperiales y el emperador, entre los Habsburgo y la dinastía francesa” (Kinder y Hilgemann, 1971, p. 269).

El debate principal alrededor de este hecho histórico se centra en torno a si fue efectivamente la Paz de Westfalia el punto de partida de un sistema internacional conformado por Estados soberanos. Cabe aclarar que, cuando se hace referencia a la Paz de Westfalia, se está hablando de dos tratados firmados por representantes de los distintos protagonistas de la guerra de los Treinta Años, en las ciudades de Münster y Osnabrück (ubicadas actualmente en Alemania), en los que se bosquejó el nuevo mapa de Europa, se reconoció el principio de tolerancia religiosa, por medio del cual los ciudadanos podían elegir qué religión profesar y serían tolerados por las autoridades, y se estableció el principio de no intervención entre las unidades políticas, por el cual los Estados debían abstenerse de interferir en asuntos internos de otros Estados. Este último es el punto de partida que la mayoría de los académicos toman para definir la Paz de Westfalia como la base del desarrollo del sistema de Estados territoriales soberanos de Europa, apoyado en dos principios fundamentales: (i) el gobierno de cada país es soberano sobre su territorio y (ii) los países no pueden interferir en los asuntos domésticos de los otros Estados (Osiander, 2001). De aquí se deduce el concepto “tradicional”, “clásico” o “westfaliano” de “soberanía”, según el cual cada Estado tiene el derecho de gobernarse a sí mismo del modo que elija, independientemente de injerencias extranjeras (Glanville, 2013).

Precisamente, la cuestión del origen histórico del concepto de “soberanía estatal” es debatido por distintos académicos. Osiander (2001) y Glanville (2013) afirman que esta lectura de la Paz de Westfalia y de la soberanía estatal es incorrecta. Desde un análisis histórico y teórico, Osiander y Glanville coinciden en que el concepto de “soberanía estatal”, tal como lo conocemos hoy, fue desarrollado recién a partir de los siglos XIX y XX, de modo que no podía hablarse de soberanía estatal en el siglo XVII, como ha sido afirmado por múltiples teóricos. Por su parte, Krasner afirma que, si bien la noción de “soberanía” es frecuentemente asociada a la Paz de Westfalia, ella no tuvo casi nada que ver con su noción convencional (Krasner, 1999, 2001).

Más allá de estos debates relevantes, nos parece importante remarcar dos cuestiones relativas a la Paz de Westfalia y sus implicancias en el sistema internacional, tal como es entendido por gran parte de los estudiosos de las relaciones internacionales. En primer lugar, la Paz de Westfalia fue el primer paso hacia lo que sería el sistema internacional de Estados soberanos iguales entre sí, estableciendo las bases primarias de la estructura del sistema de estados, primero en Europa Occidental y luego en otras regiones alrededor del mundo. Esto es, a partir de 1648, una realidad política quedó reflejada en un documento escrito (Kissinger, 2016). Este sistema tendría sucesivas instancias que irían consolidando

gradualmente estas bases.¹⁷ En segundo lugar, si bien la Paz de Westfalia es reconocida por sentar las bases para el posterior derecho internacional (Gross, 1948), el concepto de “soberanía” que surgió allí se desarrolló con vaivenes y de manera paulatina, con antecedentes teóricos incluso anteriores a 1648, y alcanzó su punto de desarrollo más sólido en los siglos XIX y XX (Gross, 1948), a la par de las reconfiguraciones políticas y sociales alrededor del mundo. La carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco en 1946, refleja ese recorrido.

Como ya fue mencionado, este sistema internacional de Estados soberanos europeos no quedó solo en el Viejo Continente, sino que fue exportado a América y, progresivamente, se implantó en todo el planeta (Valles, 2004), de la mano del imperialismo europeo: “Primero en América, después en Asia, Oceanía y África, el Estado será el referente político-territorial asumido por todos los pueblos que integran la nueva sociedad mundial que se estaba constituyendo” (Del Arenal, 2009, p. 202). Esta nueva forma de organización de la sociedad mundial, dividida en “unidades políticas soberanas e iguales”, dio lugar a lo que Del Arenal llama la “estatalización de la sociedad internacional” (Del Arenal, 2009, p. 202), en la que el Estado se erigió como un actor central de la dinámica política internacional.

3.2. La soberanía estatal

En línea con lo anterior, tanto desde el derecho como desde las relaciones internacionales, se ha problematizado la cuestión de la soberanía. Desde una perspectiva jurídica, la soberanía puede ser definida como la capacidad que tiene un Estado de actuar de manera autónoma, lo cual hace que sea “independiente hacia el exterior y supremo en el interior” (Sánchez Agesta, 1976, p. 135). Es un poder no dependiente y no subordinado (Bidart Campos, 1996). Desde esta lente, la soberanía no admite grados (Bidart Campos, 1996); es decir, se es o no se es soberano.

Ahora bien, desde las relaciones internacionales, se problematiza esta cuestión. Podemos advertir que el ejercicio de la soberanía difiere de un Estado a otro, dependiendo de la capacidad que tiene un país de influir en la escena internacional (Barbé, 1993) o de su capacidad de actuar de manera completamente independiente. Esta afirmación plantea dos cuestiones: si el “nivel” de soberanía que tienen los países es exactamente igual entre ellos, y cómo pueden interpretarse las presiones que eventualmente ejercen algunos Estados, organizaciones internacionales u otros actores internacionales sobre ciertas decisiones que toma

¹⁷ Diversos acuerdos y tratados muestran esta evolución. A modo de ejemplo, podemos citar el Acuerdo de Viena (1815), el Congreso de Aix-la-Chapelle (1818), el Tratado de Versalles (1919) y el Pacto Briand-Kellogg (1928).

un Estado soberano, o cuánto influyen los detentadores de poder no estatal en las decisiones tomadas, dentro de la organización política. Retomaremos esta cuestión en el apartado 4, “Perspectivas actuales”.

Por un lado, la soberanía de un Estado es independiente del poder real que este tiene. Su poder puede ser más o menos influyente en el escenario internacional. A su vez, las decisiones que toma (tanto en política doméstica como en política exterior) pueden estar influidas fuertemente por actores no estatales, pero en ningún caso el Estado deja de ser soberano. Podría decirse que la soberanía es una característica cualitativa del poder estatal, en contraposición con la medición cuantitativa del poder de un Estado, que pone el foco en el análisis de las capacidades puntuales de este para actuar y funcionar en distintas áreas: economía, defensa, seguridad, etc. La politóloga e internacionalista Esther Barbé (1993) aclara, con respecto a este tema, que la soberanía como estatus legal, que diferencia al Estado de cualquier otro actor internacional,

nos da un punto de partida que, desde las relaciones internacionales, hemos de relativizar en base a la capacidad y a la habilidad de cada entidad soberana para ejercer un efectivo control sobre su territorio y para llevar a cabo sus objetivos (a nivel nacional y a nivel internacional) (Barbé, 1993, p. 37).

El estadounidense Stephen Krasner (2001) busca echar luz sobre el concepto de “soberanía”, distinguiendo cuatro significados usualmente utilizados. En primer lugar, encontramos la soberanía interdependiente, caracterizada como la habilidad de los Estados de controlar los movimientos a través de sus fronteras. Esto es, hacer valer los límites territoriales que los definen.

En segundo lugar, Krasner hace referencia a la soberanía interna, entendida como la autoridad y la capacidad para regular eficazmente el comportamiento dentro de ellos. Volviendo a los tres elementos de la definición jurídica de Estado, esta hace referencia principalmente al gobierno. La soberanía interna tiene dos aspectos: el reconocimiento que posee dicha autoridad y el nivel de control que los funcionarios pueden *realmente* ejercer.

En tercer lugar, el autor distingue la soberanía westfaliana o vatteliana, a la que hemos hecho referencia anteriormente. Este subtipo de soberanía se relaciona con la exclusión de factores externos de autoridad, tanto *de jure* como *de facto*. Dentro de sus propios límites, el Estado tiene el monopolio de la toma de decisiones. En el nivel internacional, esto significa que los Estados respetan la regla de no intervención en los asuntos internos de otros Estados.¹⁸

¹⁸ El principio de no intervención fue introducido en el derecho internacional por Emer de Vattel y Christian Wolff a mitad del siglo XVIII. De allí que Krasner (2001) use la voz “vatteliana” para hacer referencia al “tipo” de soberanía que se basa en este principio.

Por último, para Krasner, la soberanía legal internacional hace referencia al reconocimiento mutuo entre entidades territoriales jurídicamente independientes que son capaces de firmar de manera voluntaria acuerdos internacionales, siendo todos los Estados libres e iguales. El reconocimiento mutuo incluye varias reglas, entre ellas la de inmunidad diplomática.

Krasner (2001) explica que las reglas, instituciones y prácticas asociadas a estos cuatro significados de soberanía no están conectados en un todo orgánico. Es por ello que, en la práctica, un Estado puede tener *más o menos soberanía* en alguno de estos aspectos citados, y no por ello dejar de ser soberano. La soberanía tiene distintos elementos constitutivos (referidos en los cuatro significados citados) que se manifiestan en este conjunto de prácticas, instituciones y reglas, que no necesariamente están presentes simultáneamente en todos los Estados.

4. ¿La crisis del Estado? Soberanía estatal, actores y globalización en el mundo contemporáneo

En este apartado, nos detendremos en cuestiones actuales relativas al Estado, en particular frente a los desafíos planteados por la globalización. Para ello, explicaremos brevemente el concepto de globalización y sus debates, cómo y por qué afecta a la soberanía estatal, y los diferentes actores que han emergido en la escena internacional.

4.1. Sobre la globalización y sus características

En las últimas décadas, el término “globalización” se ha vuelto muy utilizado en nuestras discusiones públicas y privadas, en círculos académicos, pero también en espacios políticos, económicos y sociales. La globalización ocupa y preocupa a aquellos que estudian, analizan y comunican sobre *nuestro presente y nuestro futuro*. El uso de este término contiene muchas veces juicios de valor: se le otorgan connotaciones tanto positivas como negativas.

No existe una única definición de “globalización”: se trata de un concepto controvertido. Además, las teorías y miradas que intentan comprender este concepto lo hacen desde diferentes planos, correspondientes muchas veces a las diferentes disciplinas de estudio imperantes actualmente: algunos posan su atención en la economía, otros analizan su aspecto político y cultural. Como señalan los historiadores Jürgen Osterhammel y Niels Petersson, la mayoría de las definiciones propuestas de globalización concuerdan en que ciertos factores juegan un rol fundamental: se trata de *la expansión, la concentración y la aceleración de las relaciones mundiales* (Osterhammel y Petersson, 2003, p. 5). A su vez,

estos factores intervienen en distintos planos, con efectos en el orden de lo económico y financiero, lo político, lo social y lo cultural. Todo ello contribuye a su complejidad, y explica en parte por qué, a veces, parece un fenómeno inabordable.

Existen también divergencias en cuanto al carácter reciente del fenómeno de la globalización. El nacimiento del mundo globalizado puede ubicarse en el siglo XV, con la emergencia del capitalismo moderno, o en el siglo XIX, de la mano del imperialismo europeo, la Revolución industrial y las mejoras en los medios de transporte, entre otros. Para Osterhammel y Petersson (2003), la globalización es “un fenómeno de la historia reciente”, pero que está basado en “procesos de interacciones políticas, económicas, culturales y militares de larga data y vastas en términos espaciales” (Osterhammel y Petersson, 2003, p. 10).

Ahora bien, ¿qué caracteriza a la globalización actual? ¿Qué diferencias, en términos generales, podemos observar en relación con “globalizaciones pasadas”? Se resaltan principalmente factores como la revolución tecnológica en el plano de la comunicación y de la información (Osterhammel y Petersson, 2003, p. 144). Además, se mencionan otros fenómenos clave como los avances y la masificación del transporte y la aparición de medios de comunicación internacionales (Osterhammel y Petersson, 2003, p. 144). Por último, cabe preguntarse cuándo comenzó la globalización actual. En términos generales, el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945 dio paso a esta nueva etapa, caracterizada por el crecimiento y la aceleración de las conexiones, que se incrementó notablemente a partir de la década de 1970 (Coleman, 2011, p. 674). Además, podemos señalar que el auge del neoliberalismo, por un lado, y la caída del Muro de Berlín, la desintegración de la ex-Unión Soviética y el fin del mundo bipolar, característico de la Guerra Fría, por el otro, también explican este fenómeno.

4.2. Globalización y soberanía

Ahora bien, ¿cómo impacta la globalización en la soberanía estatal? Esta pregunta admite diversas respuestas, desde el campo de las relaciones internacionales, pero también desde la ciencia política, la sociología y el derecho.

En primer lugar, se observa un fenómeno claro que afecta la soberanía interdependiente (en palabras de Krasner): la porosidad de las fronteras, atravesada por flujos migratorios, de bienes, de capital, de violencia, entre otros (Brown, 2010). En este sentido, la filósofa política estadounidense Wendy Brown (2010) explica que la proliferación de muros y el refuerzo de las medidas de seguridad de las fronteras en las últimas décadas puede comprenderse como una reacción del Estado, no ante la amenaza de otros Estados –como lo era en el pasado–, sino frente

a la aparición de actores transnacionales. Para Brown (2010), “más que la expresión del resurgimiento de los Estados nación, estos muros son un icono de su erosión”.

Vinculado a ello, la globalización tiene un impacto claro en la soberanía a través de la alteración del balance de poder entre el Estado y el mercado, a favor de este último (Osterhammel y Petersson, 2003, p. 6). En este sentido, como veremos más adelante, los Estados, aun aquellos más poderosos, “pierden” herramientas para regular aspectos de la vida humana, en especial con relación al mundo empresarial y financiero. Ello afecta la soberanía interna, en la cual el Estado tenía una centralidad a la hora de regular los comportamientos humanos, así como también la soberanía interdependiente, si uno posa su mirada sobre los flujos de capital y su acceso irrestricto y desregulado.

Por otra parte, como veíamos antes, no son solo las fuerzas del mercado las que condicionan la soberanía estatal, sino que esta se ve afectada (para algunos erosionada, para otros complementada, como veremos más adelante) por diversos actores transnacionales, como, por ejemplo, la sociedad civil o los organismos internacionales.

Por supuesto, existen voces que matizan estas consideraciones, como la socióloga Saskia Sassen. Lejos de la postura de que el Estado es una víctima de la globalización, para Sassen, “el Estado no sólo no excluye a lo global, sino que es uno de los dominios institucionales estratégicos donde se realizan las labores esenciales para el crecimiento de la globalización” (Sassen, 2010, p. 62).

En suma, en el contexto de la globalización, el rol y la capacidad de los Estados están actualmente en discusión: “Uno de los temas centrales de análisis hoy es la erosión de la soberanía externa de los Estados, de su monopolio doméstico de la fuerza y, en última instancia, de su habilidad para gobernar” (Osterhammel y Petersson, 2003, p. 7). A continuación, analizaremos distintos actores que desafían e impactan el Estado, e interactúan, de distinta manera, con él, ilustrados por casos puntuales de la historia reciente.

4.3. Organizaciones internacionales

Las organizaciones internacionales son hoy en día actores importantes del sistema internacional. Cuando hablamos de organizaciones internacionales, nos referiremos a aquellas de base gubernamental (Barbé, 2007, pp. 151-152). En palabras de Barbé, “una organización internacional es una asociación de Estados establecida mediante acuerdo internacional por tres o más Estados, para la consecución de unos objetivos comunes y dotada de estructura institucional con órganos permanentes, propios e independientes de los Estados miembros” (Barbé, 2007, p. 192).

Las organizaciones internacionales no son un fenómeno reciente; recordemos, por ejemplo, la creación de la Liga de las Naciones, en 1919. Pero sí es importante notar que, después del fin de la Segunda Guerra Mundial, han proliferado organizaciones internacionales tanto en el ámbito universal como en el regional (Barbé, 2007, pp. 195-196). En cuanto a las primeras, podemos mencionar a la ONU (Organización de las Naciones Unidas, 1945), la OMS (Organización Mundial de la Salud, 1948) y la OMC (Organización Mundial del Comercio, 1995). En cuanto a las organizaciones regionales, podemos referirnos a la OEA (Organización de Estados Americanos, 1948), la Unión Europea (1993) y el Mercosur (1991).

El surgimiento de dichas entidades, especialmente en el ámbito internacional, respondió a una necesidad de gobernanza global, especialmente impulsada por los Estados Unidos luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial (Mazower, 2012). Además, no podemos perder de vista que este tipo de organizaciones nació y se desarrolló gracias a acuerdos formales (e informales) que respondían a los intereses de un conjunto de Estados, que han variado a lo largo del tiempo. Además, existen críticas sobre el déficit democrático que presentan en su funcionamiento y sobre su relevancia y capacidad de hacer frente a los desafíos actuales y futuros (Mazower, 2012).

Las organizaciones internacionales refuerzan la interdependencia entre los Estados, lo cual genera efectos positivos y negativos.¹⁹ Diremos, en términos generales, que, si bien los Estados se unen a dichas organizaciones de manera voluntaria (o las abandonan), es cierto que estas organizaciones tienen hoy potestades que antes eran exclusivas de ellos. Así, por ejemplo, la OMC limita el rango de acción de los Estados para poner tarifas arancelarias: al formar parte, los Estados miembros deben circunscribirse a ciertas reglas, lo cual afecta su capacidad de maniobra. En este sentido, retomando las categorías esbozadas por Krasner, se ve afectada la soberanía interna, pero también la soberanía *westfaliana*.

4.4. Sociedad civil y organizaciones no gubernamentales

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, así como los Estados se aliaron para crear instituciones, también los individuos comenzaron a formar organizaciones que operaban internacionalmente, sostiene el historiador Akira Iriye (2014, p. 722). Cabe remarcar que hasta 1970 “la expresión sociedad civil había designado una existencia dentro de un país que era separada del Estado”; esta dicotomía entre Estado y sociedad no era una nueva idea, pero, durante la década del 60, ganó

¹⁹ No nos detendremos aquí en el rico debate sobre el concepto de “soberanía” en el seno de las Naciones Unidas, por ejemplo.

tracción (Iriye, 2014, p. 737). A la par, “la expresión sociedad civil global comenzó a ser utilizada en los años 70, en primer lugar, primariamente por científicos políticos y especialistas en relaciones internacionales, pero luego con el tiempo por otros también” (Iriye, 2014, p. 737). Se utilizó para definir a un conjunto de distintos actores, desde multinacionales, hasta ONG, migrantes y refugiados (Iriye, 2014, p. 738).

En ese entonces, el crecimiento de este tipo de organizaciones no gubernamentales fue explosivo: en 1972 había 2.795 ONG internacionales y para 1984 existían 12.688 ONG internacionales (79.786, si se cuentan los capítulos locales) (Iriye, 2014, p. 751). Actualmente existen numerosas ONG que operan de manera transnacional. Las podemos definir como “asociaciones o grupos constituidos de modo permanente por particulares (individuales o colectivos) de diversos países (mínimo tres) que tienen objetos no lucrativos de alcance internacional” (Barbé, 2007, p. 177).

En particular, podemos pensar en dos campos de acción transnacionales que son extremadamente relevantes: los derechos humanos y el medio ambiente (Iriye, 2014, p. 751). Los movimientos de defensa de los derechos humanos y de protección del ambiente tienen orígenes diferentes, pero es en los años 70 cuando confluyen en una agenda global de justicia (Iriye, 2014, p. 751). Así, surgen organizaciones como Amnistía Internacional (1961) y Greenpeace (1971) cuyo enfoque y accionar son transnacionales. Este tipo de organizaciones, presentes en muchos países, son fundamentales para defender e impulsar agendas en la esfera pública y para promover cambios en materia de justicia, derechos humanos y *accountability* (Sikkink, 2011). En numerosas ocasiones, estas ONG batallan contra autoridades estatales que frecuentemente se escudan en la mentada soberanía nacional.

4.5. Finanzas y economía

La globalización ha generado el aumento de los flujos de interacción, algo que podemos divisar nítidamente en el mundo financiero. Entre aquellos factores explicativos de la aceleración de vínculos, se encuentra el dinamismo del capitalismo que resultó del rápido crecimiento de mercados financieros globales, vinculado con la emergencia de las TIC²⁰ (Coleman, 2011, p. 674). Estas tecnologías están menos ligadas a la ubicación física o a los límites de los Estados naciones en los cuales la gente vive (Coleman, 2011, p. 674). Por ejemplo, existe un mercado financiero global de 24 horas, en el cual se puede interactuar, comprar, vender y ofertar en distintas bolsas alrededor del mundo.

²⁰ Tecnologías de la información y comunicación.

¿Cómo han impactado los mercados financieros globales y sus turbulencias en el poderío de los Estados? En los años 90, por ejemplo, se sucedieron una serie de crisis financieras, como las de México (1994), Rusia (1998), los tigres asiáticos (1997) y Argentina (2001). En ellas, el movimiento de capitales a través de las fronteras fue crucial, mostrando la debilidad de la soberanía interdependiente de muchos Estados. Más recientemente, la crisis financiera global de 2007-2009, la peor desde la crisis de 1929, tuvo efectos graves y concatenados en la economía de numerosos países. En países como Estados Unidos, Brasil, Argentina, Alemania o Turquía, la tasa de crecimiento del PBI bajó fuertemente. En otros países, como India o Nigeria, aun cuando el PBI de dichos países continuó creciendo, también se registró una baja, una muestra de la interdependencia de las diferentes economías a nivel mundial.

4.6. Multinacionales y grandes corporaciones

La globalización supone una oportunidad para el sector empresario y es a la vez impulsada por esta. Así, prolifera la internacionalización de la actividad económica y comercial. Las multinacionales como Microsoft, Telecom, Chevron o Huawei son quizás un ejemplo a gran escala de ese fenómeno. Se trata de empresas que operan en distintos Estados, a veces en distintas regiones o continentes. Lo hacen directamente o a través de subsidiarias, siempre de manera integrada.

Las multinacionales no son especialmente novedosas. La Compañía Holandesa de las Indias Orientales, creada en 1602, es un ejemplo de ello. Dicha compañía fue clave en términos comerciales en el Sudeste Asiático y central para la expansión imperial de los Países Bajos en esa región durante los siglos XVII y XVIII. Aun hoy, y más allá del comercio internacional, las multinacionales operan y trabajan sobre cuestiones esenciales, como la provisión de bienes y servicios, o en campos fundamentales para la vida humana en nuestro tiempo, como las redes sociales y los buscadores de internet, tal es el caso de Facebook o Alphabet (Google).

Muchas de estas compañías tienen ingresos anuales superiores al PBI de numerosos países. Sus decisiones de inversión, por ejemplo, de instalarse u operar en tal o cual país, son profundamente relevantes en términos económicos y sociales para los Estados. Esto lleva a una competencia entre países: en nuestra región se puede pensar, por ejemplo, en la competencia entre Brasil y México por la instalación de plantas automotrices de multinacionales como Ford. En este contexto, cabe preguntarse cuál es la capacidad de maniobra que tienen los Estados. En línea con lo que vimos antes, esta indefensión o incapacidad de los Estados en diseñar e imponer reglas y regulaciones muestra un cambio en el balance de poder entre los Estados y el mercado (internacional), afectando severamente la soberanía interna.

Pero no son solo los Estados menos poderosos quienes sufren de este desbalance de poder. Un caso interesante es el de las regulaciones de protección de datos personales. Se trata de una cuestión fundamental para las actividades y los modelos de negocios de las compañías más importantes surgidas con los avances de las TIC. Solo luego de una ardua batalla, la Unión Europea, que nucleaba a 28 países, 450 millones de habitantes y varias economías importantes del mundo, logró en 2016 imponer dichas normas (GDPR, por sus siglas en inglés) a grandes corporaciones como Microsoft, Amazon, Facebook o Alphabet (Google).

4.7. Otros actores

Existen otros actores no estatales que actúan en este mundo globalizado y que cobran relevancia. A modo de ejemplo, podemos hablar del crimen organizado, cuyo poderío y desafío al Estado es observable de manera contundente en nuestra región, América Latina. En igual sentido, podemos referirnos a las redes de terrorismo transnacionales. Por otra parte, también podemos mencionar a los migrantes. En las últimas décadas, observamos un incremento de los flujos migratorios, compuestos por personas que migran por motivos económicos, políticos y, con cada vez mayor frecuencia, relacionados a los efectos del cambio climático.

5. Perspectivas actuales sobre Estado, soberanía y relaciones internacionales

Conforme lo repasado hasta acá, el Estado se encuentra en el centro de los debates actuales en materia de relaciones internacionales. Aunque con matices, los estudiosos de las relaciones internacionales coinciden en que estamos viviendo momentos de cambio en el sistema internacional, adentrándonos incluso en un orden poswestfaliano. En el cruce de estos cambios, hablaremos de dos casos particulares, ilustrativos de dos fenómenos: las entidades supranacionales y los “Estados fallidos”.

5.1. Entidades supranacionales e integración: la Unión Europea

La Unión Europea es un ejemplo interesante de los cambios en los roles del Estado a nivel internacional. Durante el siglo XX, el continente europeo fue protagonista de dos Guerras Mundiales devastadoras. Luego de 1945, en busca de una solución duradera, comenzó un proceso de integración regional a través de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, 1952), que incluía a Alemania, Francia, Bélgica, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos.

La integración económica, así como la integración política, se fue profundizando en la segunda parte del siglo XX. Hoy la Unión Europea está compuesta de 27 miembros, posee una moneda propia (aunque no todos los Estados la adoptaron) y emite resoluciones y regulaciones que luego son aplicadas en cada uno de los países sobre temas esenciales como el medio ambiente. Su estructura de organización interna es única: “Está a medio camino entre la lógica institucional de la separación de poderes dominante del Estado y la lógica intergubernamental de las organizaciones internacionales”, como la OTAN o la OEA (Barbé, 2007, p. 202). Así, la UE posee una asamblea (integrada por representantes elegidos por el voto popular), un Secretariado, un Tribunal de Justicia, un Consejo de Ministros y un Comité Económico y Social, un modelo de organización interna que lo distingue de otras organizaciones internacionales (Barbé, 2007, retomando a Merle, p. 204). Más aún, la Unión Europea ha inspirado la creación de otros bloques regionales, como el Mercosur o la ASEAN²¹.

¿Por qué es interesante prestar atención al caso de la Unión Europea cuando analizamos el devenir de los Estados en el sistema internacional? Se trata de un ejemplo de una integración supranacional, de un bloque de Estados nación que deciden integrarse de manera más profunda. Por supuesto, esta asociación es voluntaria y decidida de manera soberana por el conjunto de ciudadanos de cada uno de los países miembros.

Sin embargo, podemos observar que tensiona la soberanía de diversas maneras. En primer lugar, la soberanía westfaliana se ve comprometida, en el sentido de que erige factores externos de autoridad, tanto *de iure* como *de facto*, que se conjugan con los factores internos de autoridad de cada Estado. En segundo lugar, la soberanía interdependiente se ve afectada. A modo de ejemplo, no solo las fronteras se desdibujan dentro de la Unión Europea: también se puede observar en el plano del control territorial y migratorio externo. La Unión Europea cuenta con una agencia integrada de guardas costeros y fronterizos, llamada Frontex, que, desde Varsovia, Polonia, está encargada del monitoreo de las fronteras de la Unión Europea. Por ello, podemos advertir que esta entidad supranacional hace uso de herramientas que anteriormente eran exclusivas de los Estados.

Por último, existen tensiones entre los Estados, sus ciudadanos y esta entidad supranacional, que ha tenido distintas manifestaciones, especialmente luego de la crisis económica de 2007-2008. Así, desde la Unión Europea se han decidido cuestiones relativas a la política económica o financiera de países como Grecia a través de ciertas instituciones como el Banco Central Europeo. Dichas instituciones son objeto de críticas por su déficit democrático y por la falta de rendición de cuentas.

²¹ Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

En 2016, el Reino Unido celebró un referendo en el cual sus ciudadanos votaron por abandonar la Unión Europea, el denominado Brexit. Uno de los argumentos de la campaña del *Leave* fue justamente ese: para recuperar la plena soberanía, es necesario salir de uniones que la limitan, aún por sobre las consideraciones económicas o estratégicas. ¿Es la Unión Europea un modelo que perdurará o Brexit señala el camino que otros países seguirán en los próximos años? De momento, con la soberanía en el centro de la escena, el debate está abierto.

5.2. Estados fallidos o con estatalidad limitada

Un segundo caso interesante a la hora de analizar los Estados en el plano internacional es el de los llamados “Estados fallidos” o que presentan un grado de “estatalidad limitada”. Existe un debate importante sobre la caracterización de este tipo de países que, por cuestiones de extensión, no cubriremos en este apartado (Risse, 2012, p. 699).

En términos generales, como señalábamos anteriormente, solemos utilizar el concepto de “Estado” para hablar de realidades extremadamente diferentes, en términos de recursos, capacidades, posibilidades y autonomía (Barbé, 2007, p. 160). Esto es, por el principio de la soberanía internacional, el reconocimiento jurídico internacional de un Estado no está vinculado a su forma de gobierno ni a sus capacidades estatales.

Muchos países alrededor del mundo presentan características similares en cuanto a la inestabilidad o a la debilidad de sus Estados. En dichos países, observamos que el concepto *weberiano* de “Estado” no está presente, en cuanto este no detenta el monopolio del uso legítimo de la violencia dentro de su territorio determinado.

Esto no es un fenómeno particularmente nuevo. Como señala Mazower, la historia contemporánea de Europa es la historia de Estados que “fallan” – Prusia, Austria-Hungría– y son reemplazados por otros (Mazower, 2012, p. 382). Pero es en las últimas décadas en las que este término controversial comenzó a utilizarse con frecuencia, especialmente desde el final de la Guerra Fría. Se hacía referencia a países en los cuales se podía observar la persistencia de conflictos étnicos o de pobreza estructural, cuyas consecuencias resultaban en crisis tanto dentro como fuera de sus fronteras (Mazower, 2012). En este sentido, luego del fin de la Guerra Fría, entre 1989 y 2001, se puede listar una serie de crisis centradas en países como Haití, Camboya, Bosnia, Kosovo, Ruanda y Timor del Este (Fukuyama, 2004).

Con los atentados del 11 de Septiembre, esto adquirió un nuevo tenor. Se señalaba a Estados con capacidades estatales limitadas (como Afganistán) como focos en los cuales se podía implantar y desarrollar el terrorismo: si antes el problema alrededor de los Estados fallidos se analizaba por sus consecuencias humanitarias o de derechos humanos,

ahora también cobraba relevancia la dimensión de la seguridad en sentido amplio (Fukuyama, 2004). Existen hoy índices internacionales que tratan este tema, como el Fragile States Index desarrollado por The Fund for Peace. Según este índice, países como Somalia, Sudán del Sur y Yemen estarían en esta categoría.²² Dichos países presentan conflictos internos recurrentes.

Para autores como Lockhart y Ghani (expresidente de Afganistán), los “Estados fallidos” presentan una brecha de soberanía, entre la soberanía *de iure* que el sistema internacional le otorga a dichos Estados y las capacidades *de facto* de servir a sus poblaciones y actuar como “miembros responsables” de la comunidad internacional (Lockhart y Ghani, 2008, pp. 3-4). En diálogo con los cuatro conceptos de “soberanía” de Krasner, este tipo de Estados conservan su soberanía legal internacional, pero no su soberanía interdependiente, ni su soberanía interna. Además, su soberanía westfaliana se ve comprometida severamente, lo que aumenta las posibilidades de intervención por parte de autoridades externas, ya sean grandes potencias internacionales o regionales, u organizaciones internacionales (Fukuyama, 2004).

Más allá del foco y el abordaje que se le quiera dar, los “Estados fallidos” son importantes en el plano de las relaciones internacionales porque afectan la gobernanza global, la estabilidad regional y mundial y la vida de cientos de personas dentro y fuera de sus fronteras.

6. Reflexiones finales

A lo largo de este capítulo, analizamos las características y los elementos constitutivos del Estado desde la perspectiva jurídica: territorio, población y gobierno soberano. Desarrollamos también el surgimiento y las características del Estado moderno. Luego repasamos los abordajes que las principales teorías de las relaciones internacionales utilizan para pensar al Estado y vimos cómo la mayoría de ellas, especialmente el realismo, consideran que el Estado es el actor central en el sistema internacional.

Por otra parte, desarrollamos cómo se concibe al Estado en el sistema internacional, en particular a partir de la Paz de Westfalia. La soberanía estatal es una pieza fundamental del sistema. Sin embargo, cabe preguntarnos si este paradigma está en crisis y si dicha crisis es transitoria o definitiva. En esta línea, el interrogante se abre sobre cuáles serían las características de un sistema poswestfaliano y qué rol tendrían los Estados en él.

²² Fragile States Index: bit.ly/3vVm9Te.

Esto nos remite directamente al fenómeno de la globalización, que tanto domina nuestro debate mediático. Vimos que existen diferentes concepciones sobre la globalización, sus características y su novedad. Podemos decir, en términos generales, que estamos atravesando una nueva era de globalización que ha sido impulsada por fuerzas económicas y por fenómenos como el desarrollo reciente de las tecnologías de la comunicación y de la información, que aumentaron, cambiaron y aceleraron el modo en el cual nos relacionamos.

¿Cómo impacta esta globalización en el Estado? A través de la porosidad de sus fronteras, de la alteración del balance entre Estados y mercado y de la emergencia de distintos actores, que pueden poner en jaque o (a pesar de la contradicción que esto pueda encerrar) complementar al Estado en diversas cuestiones. Por ello, nos referimos a actores como la sociedad civil transnacional, los organismos internacionales, los mercados financieros y las multinacionales.

Nos detuvimos luego en dos casos relevantes para los estudiosos de las relaciones internacionales. Primero, el caso de una entidad supranacional como la Unión Europea y su devenir en los últimos años. Se trata de un caso único, que implica un cambio del paradigma nacido en ese mismo continente: la soberanía westfaliana. Luego hicimos referencia al concepto de “Estados fallidos” y cómo pone en discusión la concepción de soberanía estatal en el plano internacional.

Ante la pandemia del COVID-19, en un momento histórico sin precedentes en el cual la interdependencia y la vulnerabilidad colectiva quedaron de manifiesto, los Estados resultaron actores fundamentales para afrontar la crisis. Si bien el rol de la cooperación y la diplomacia no fueron desdeñables, las organizaciones internacionales mostraron sus limitaciones para articular una respuesta concertada. A pesar de los embates, el Estado se volvió notoriamente imprescindible a la hora de actuar y solucionar problemas, replegándose sobre sí mismo. Ante problemas urgentes y de carácter sistémico y global como el cambio climático, de cara al futuro, cabe preguntarse si esta tendencia se mantendrá, o si el Estado será solo una pieza más dentro de un armado regional o internacional más amplio.

Bibliografía

- Annan, K. (1999). Two concepts of sovereignty. *The Economist*. Recuperado de econ.st/3gTsbIW.
- Barbé, E. (1993). El estado como actor internacional: crisis y consolidación del sistema de estados. *Papers: Revista de Sociologia*, 41, 33-54. Recuperado de bit.ly/3gUueTS.

- Barbé, E. (2007). *Relaciones internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Bidart Campos, G. J. (1996). *Lecciones Elementales de Política*. 5.º ed. Buenos Aires, Argentina: Ediar.
- Brown, W. (2010). *Walled States, Waning Sovereignty*. Brooklyn: Zone Books.
- Clulow, G. (2013). Una visión introductoria a los principios del realismo político. *Documento de Investigación*, n.º 96. Montevideo: Universidad ORT, Uruguay. Facultad de Administración y Ciencias Sociales. Recuperado de bit.ly/3h2cjJI.
- Coleman, W. D. (2011). Governance and Global Public Policy. En D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Global Governance* (pp. 673-185). Oxford: Oxford University Press.
- Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados (Séptima Conferencia Internacional Americana, Montevideo, 1933). Disponible en bit.ly/35TjcrE.
- Del Arenal, C. (2009). Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales. En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, Universidad del País Vasco, n.º 1, pp. 181-268. Recuperado de bit.ly/35Tjz5w.
- Fukuyama, F. (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- García Gestoso, N. (2003). Sobre los orígenes históricos y teóricos del concepto de soberanía: especial referencia a *Los seis libros de la república de Bodino*. *Revista de Estudios Políticos*, (120), 301-327.
- García Pelayo, M. (1983). Hacia el surgimiento histórico del estado moderno. En *Idea de la Política y Otros Escritos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. Recuperado de bit.ly/3gSG8gV.
- Ghani, A. & Lockhart, C. (2008). *Fixing Failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Nueva York: Oxford University Press.
- Glanville, L. (2013). The Myth of “Traditional” Sovereignty. *International Studies Quarterly*, 57 (1), 79-90. Wiley.
- Gross, L. (1948). The peace of Westphalia, 1648-1948. *The American Journal of International Law*, 42 (1), 20-41. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hopf, T. (1998). The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, 23 (1), 171-200. Cambridge: MIT Press.
- Iriye, A. (ed.) (2014). The Making of a Transnational World. En *Global Interdependence. The World after 1945*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Jellinek, G. (1954). *Teoría general del estado*. Buenos Aires: Ed. Albatros.
- Kinder, H. y Hilgemann, W. (1971). *Atlas Histórico Mundial. De los orígenes a la Revolución Francesa*. Madrid: Ed. Istmo.

- Kissinger, H. (2016). *Orden Mundial*. Buenos Aires: Debate.
- Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Krasner, S. D. (2001). Abiding Sovereignty. *International Political Science Review*, 22 (3), 229-251.
- Mazower, M. (2012). *Governing the World. The History of an Idea, 1815 to the Present*. Penguin Books.
- Medrano, J. M. (s.f.). *La crisis del estado*. Recuperado de bit.ly/3gYL1VC.
- Osiander, A. (2001). Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth. *International Organization*, 55 (2), 251-287. The MIT Press.
- Osterhammel, J. & Petersson, N. (2003). *Globalization. A short history*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Prelot, M. (1979). *La ciencia política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Risse, T. (2012). Governance in Areas of Limited Statehood. En *Oxford Handbook of Governance* (pp. 699-715). Oxford: Oxford University Press.
- Romero, J. L. (1949). *La Edad Media*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de bit.ly/3jfl6tp.
- Sánchez Agesta, L. (1976). *Principios de Teoría Política*. Madrid: Editorial Nacional.
- Santiago, A. (1998). *La corte suprema y el control político*. Buenos Aires: Ed. Abaco.
- Sassen, S. (2010). *Una sociología de la globalización*. Madrid: Katz Editores.
- Schiera, P. (1976). Estado moderno (voz). En Bobbio, Matteucci y Pasquino (ed.), *Diccionario de Política, a-j* (pp. 563-570). Ciudad de México: Ed. Siglo XXI Editores.
- Sikkink, K. (2011). *The Justice Cascade. How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Vallés, J. M. (2004). *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Long Grove, Estados Unidos: Waveland Press Inc.
- Weber, M. (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Nueva York: Oxford University Press.

Multilateralismo: origen, crisis y desafíos

RICARDO ARREDONDO¹

1. Introducción

El multilateralismo nació de la creciente interrelación entre los Estados y la necesidad de administrar de manera conjunta una serie de intereses comunes. Ello produjo el surgimiento de distintas formas de colaboración y cooperación que, en una primera etapa, se condujeron a través de conferencias o congresos internacionales y que posteriormente se tradujeron en la creación de estructuras permanentes (comisiones internacionales, uniones administrativas, etc.). Sin embargo, fue con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial cuando las organizaciones internacionales se transformaron en una parte integral de las relaciones internacionales y, de ser actores periféricos, pasaron a ocupar un rol central en la política internacional (Chimni, 2017, p. 113).

El multilateralismo puede ser percibido como un instrumento de los poderosos para implementar un sistema que les permita mantener o aumentar sus posiciones de poder o como un refugio de países de menor gravitación en el sistema internacional que buscan preservar sus espacios frente a los poderosos.

2020 fue un año que nos presentó una paradoja. Mientras se conmemoraba el 75° aniversario de la creación de las Naciones Unidas, la pandemia del coronavirus ponía en evidencia la crisis del sistema multilateral creado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, una situación que no fue causada por esta pandemia, pero que esta contribuyó a exacerbar. La gobernanza mundial está en crisis justo cuando más la necesitamos.

Sacudidas por una pandemia y crisis financieras, divididas por la creciente multipolaridad y rechazadas por nacionalistas y populistas, las

¹ Diplomático. Doctor en Derecho (UBA), Master of Laws (LSE) y abogado (UNT). Profesor de "Organismos internacionales y gobernanza global" y "Derecho diplomático y consular" (UB). Profesor de "Derecho internacional público" (UBA y UP). Es autor de cuatro libros y más de 100 artículos en revistas especializadas, diarios, blogs, etc. Correo electrónico: ricardo.arredondo@comunidad.ub.edu.ar.

instituciones globales enfrentan amenazas inmediatas incluso cuando se avecinan desafíos a largo plazo sin precedentes, como el cambio climático, el hambre, la pobreza y las migraciones, entre otros. Hasta ahora, la gobernanza global ha mostrado capacidad de adaptación y cambio. Sin embargo, la pregunta principal que surge inevitablemente es: ¿cómo las tensiones actuales y las transformaciones en el sistema internacional darán forma a ese orden hacia el futuro?

Este capítulo analiza el fenómeno del multilateralismo desde sus orígenes hasta la actualidad, examinando su conceptualización y tipos, el sistema de Naciones Unidas y el rol de otros actores relevantes en el sistema multilateral. Asimismo, se abordan los desafíos al multilateralismo, su crisis y perspectivas actuales. Finalmente, se realizan algunas reflexiones finales, de carácter provisional, tomando en consideración el cambio de signo en la administración de los Estados Unidos, lo que probablemente refleje ciertos cambios respecto del sistema multilateral.

2. Origen y evolución del multilateralismo

El multilateralismo es un fenómeno relativamente nuevo en el derecho internacional (Claude Jr., 1971, p. 41). Al menos hasta la Primera Guerra Mundial, los tratados eran de carácter bilateral o, cuando se celebraban entre más de dos Estados, creaban redes de relaciones bilaterales.

El Congreso de Viena de 1815 se considera comúnmente el primer tratado multilateral en la historia del derecho internacional (Nollkaemper, 2011). Favorecido por el zar Alejandro I, su objetivo era establecer una alianza de las potencias victoriosas comprometidas a conducir la diplomacia de acuerdo con normas éticas, que se reuniría en congresos convocados a intervalos regulares (la “Santa Alianza”). Entre 1818 y 1822, se celebraron cuatro congresos, pero se abandonó la idea de los congresos regulares y se celebraron reuniones cuando la ocasión lo requería (Mangone, 1954, pp. 40-48).

En una primera fase, las organizaciones internacionales encontraron su génesis en las *conferencias* diplomáticas y *congresos* europeos del siglo XIX, cuyo objetivo era establecer modos de colaboración efectivos a diferentes cuestiones de interés común para los Estados. Sin embargo, este sistema de conferencias *ad hoc* adolecía de numerosas desventajas, entre las que pueden señalarse que cada conferencia debía ser convocada a iniciativa de uno de los miembros cuando surgía un nuevo problema y que las reuniones no eran foros de debate, sino encuentros donde cada delegación se limitaba a exponer su punto de vista (Sands y Klein, 2001, p. 3).

Posteriormente, la necesidad de administrar recursos de interés común (cursos de agua internacionales, comunicaciones telegráficas y postales, la protección de la propiedad intelectual e industrial, etc.) propició la creación de estructuras permanentes. Su aparición formal se produjo en la segunda mitad del siglo XIX y se caracterizó por una relación colaborativa-cooperativa, en principio de naturaleza privada (las denominadas “uniones internacionales privadas”, unas 400 entidades que surgieron entre 1840 y 1914, v. g. el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Asociación de Derecho Internacional, la Unión Interparlamentaria, etc.), y que gradualmente fueron dando paso a organizaciones de carácter interestatal, las llamadas “uniones internacionales públicas”. Sus reuniones periódicas y conferencias multilaterales “aumentaron en frecuencia y volumen, y con el tiempo adquirieron sede y secretariado de carácter permanente y una agenda de trabajo proyectada hacia el mediano y largo plazo”, y estuvieron signadas por la cooperación entre servicios públicos estatales, así como por el respecto de la administración de recursos comunes compartidos, por ejemplo, a través de la navegación y la utilización de ríos (Barboza, 2017, pp. 11-12). Estas circunstancias dieron lugar a la *primera generación* de organizaciones internacionales, con un perfil técnico y caracterizadas por contar con una secretaría como única estructura permanente. Dentro de esta categoría, podemos enumerar las *Comisiones Fluviales* de los ríos Rin (1836) y Danubio (1856), a las que les siguieron las *Uniones Administrativas* dedicadas a la gestión de cuestiones relativas a las comunicaciones telegráficas (1865), al tráfico postal (1874), a los pesos y medidas (1875), a la propiedad intelectual (1883), entre otras cuestiones.

Una contribución sustancial al desarrollo del multilateralismo provino de América Latina a través del impulso propiciado por el *panamericanismo*, que hizo que las normas surgidas en la región complementaran los principios y normas europeas, lo que generó una influencia recíproca entre los procesos de cooperación internacional entre ambos continentes en aquel entonces. El sistema panamericano tiene sus orígenes en el Congreso de Panamá (1826), aunque, debido a los numerosos conflictos en la región, las reuniones panamericanas entraron en un interregno hasta que, en 1888, el presidente de los Estados Unidos convocó a una Primera Conferencia Internacional en Washington, que se celebró en 1889-1890 y concluyó con la creación de la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, o más simplemente la *Unión Panamericana* (UP). Desde esa primera conferencia hasta 1948, se realizaron ocho conferencias panamericanas, a las que se suman otras cuatro conferencias extraordinarias. Como resultado de la Conferencia de Chapultepec (1945), se solicitó a la UP que redactara un acuerdo que fortaleciera el sistema interamericano, lo que condujo a la adopción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro (TIAR) (1947), y se

creó la OEA en la Conferencia de Bogotá en 1948 (García-Corrochano Moyano, 2010).

La Unión Panamericana, como forma institucionalizada de cooperación interestatal, contribuyó de manera decisiva al proceso de conformación de las organizaciones internacionales contemporáneas. Como señala Díaz Galán, el fenómeno del panamericanismo, por una parte, representó un movimiento que goza de rasgos específicos y que realizó contribuciones particulares en las relaciones entre los Estados, y, por otra, recogió algunas características que irían definiendo, con el tiempo, la sociedad internacional contemporánea. De esta manera, el aporte que realizó el continente americano a las relaciones internacionales fue sustancial por la práctica de conferencias internacionales que se desarrolló en la región, por la creación de una organización internacional regional y, por último, por la proclamación de muchos principios que conforman el derecho internacional contemporáneo (Díaz Galán, 2018).

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, a través del Tratado de Versalles de 1919, se estableció la Sociedad o Liga de Naciones (SDN), primer intento real de institucionalización de las relaciones internacionales (Kennedy, 1987, p. 850). Producto del plan de “Catorce puntos” del presidente estadounidense Woodrow Wilson, la Sociedad de Naciones fue la primera organización internacional de fines generales, establecida con el propósito de mantener la paz y con una estructura permanente, compuesta por una asamblea, un consejo reducido y el secretariado. La creación de la Corte Permanente de Justicia Internacional (PCIJ), en 1921, representó una evolución significativa para el multilateralismo, ya que fue el primer tribunal permanente con jurisdicción general. Con su secuela de pequeños éxitos y grandes fracasos, la SDN marcó un importante hito en la evolución del multilateralismo.

Paralelamente a la SDN, surgió la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que aún pervive, otro punto de referencia obligado en la historia del multilateralismo, dado que presenta una estructura original ya que, a la par de los delegados de los gobiernos, participan representantes de los trabajadores y de los empresarios.

Entre los mayores fracasos de la SDN se encuentra el no haber tenido la capacidad para impedir que se desencadenara la Segunda Guerra Mundial. Ello podría haber implicado que los Estados abandonaran la vía de la cooperación multilateral institucionalizada (Díez de Velasco, 2014, p. 41). Sin embargo, lo que se produjo fue el movimiento contrario, dado que los Estados estaban persuadidos de la necesidad de profundizar los mecanismos multilaterales de cooperación, en el entendimiento de que los problemas mundiales no podían ser resueltos de manera individual, ni aun por parte de los Estados más poderosos. La existencia de intereses colectivos y desafíos globales y la necesidad de dar respuestas multilaterales impulsaron la creación de una nueva organización

internacional mejor estructurada y más eficaz: Naciones Unidas, de la que nos ocuparemos más adelante.

Después de 1945, bajo el impulso de los Estados Unidos, hubo una proliferación de acuerdos multilaterales. Estos incluyeron la ONU, las instituciones de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional o FMI y el Banco Mundial), el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, antecesor de la OMC), y el Programa Europeo de Recuperación (ERP). Conocido popularmente como el *Plan Marshall*, el ERP fue ampliamente visto como un primer paso hacia la integración europea. Por otra parte, también se produjo una proliferación de organizaciones regionales y subregionales, como la OEA, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Pacto de Varsovia, etc.

El funcionamiento efectivo del multilateralismo se vio sensiblemente afectado durante el período de la Guerra Fría (1945-1989) debido a la rivalidad de las superpotencias de la época: los Estados Unidos y la Unión Soviética. El final de la Guerra Fría trajo consigo una revitalización del multilateralismo y la esperanza de que se estableciera un nuevo orden mundial, cuyos ejes centrales serían la democracia, los derechos humanos y el capitalismo. El ataque terrorista del 11 de septiembre puso fin a esa ilusión y generó una etapa de *unilateralismo* por parte de los Estados Unidos que se prolongó hasta la llegada de Obama al poder (2008). La administración Obama procuró, con luces y sombras, retomar un enfoque multilateral en su política exterior, que finalizó con la asunción de Donald Trump (2016). La elección posterior de Joseph Biden (2020) ha generado expectativas en torno a un retorno de los Estados Unidos a un orden multilateral basado en normas (Gowan, 2021), que ya se ha traducido en medidas relevantes, como el regreso al Acuerdo de París de Cambio Climático y la extensión del Tratado START, entre otras (Stiglitz, 2020), que serán analizadas más adelante.

3. Concepto y tipos de multilateralismo

El diccionario de la Real Academia Española no contiene una definición de “multilateralismo” como sustantivo, aunque incluye el adjetivo “multilateral”, del cual señala que se trata de algo “perteneciente o relativo a varios lados, partes o aspectos” o “que concierne a varios estados o afecta a las relaciones entre ellos”. La expresión proviene de las palabras latinas *multus*, ‘muchos’, y *latus*, ‘partes’ o ‘lados’.

El multilateralismo, definido de una manera sencilla, es una forma de toma de decisiones en donde el consenso y la negociación entre las partes son esenciales. Hablamos de multilateralismo en la política

exterior cuando los Estados coordinan sus políticas y actúan juntos como pares.

El multilateralismo y el unilateralismo representan modelos diferentes que ilustran el modo en que los Estados abordan las cuestiones internacionales. El multilateralismo describe un enfoque de política exterior que privilegia la cooperación con otros Estados y que se manifiesta, entre otras maneras, a través de la diplomacia, la negociación, la participación en organizaciones internacionales, conferencias y congresos internacionales y la celebración de tratados.

El multilateralismo también significa que los Estados procuran no perseguir sus propios intereses sin tener en cuenta a otros países. Hacen esto porque saben que, en última instancia, todos obtienen mayores beneficios si trabajan juntos y se ponen de acuerdo sobre las reglas. Esta cooperación se basa en ciertos principios y valores compartidos por todas las partes.

Una definición *funcional y cuantitativa* señala que el multilateralismo consiste en “la práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados, a través de mecanismos *ad hoc* o por medio de instituciones” (Keohane, 1990, p. 731). “Desde esta perspectiva, el multilateralismo se diferencia del bilateralismo o del unilateralismo fundamentalmente por el número de Estados implicados” (Barbé Izuel, 2009, p. 34).

Keohane limita el multilateralismo a arreglos entre Estados, que se reúnen en instituciones multilaterales. Las instituciones, a su vez, pueden ser definidas como un conjunto de reglas persistentes y conectadas, formales e informales, que determinan la conducta, restringen actividades y dan forma a las expectativas de los Estados (Keohane, 1990, p. 732). El multilateralismo se institucionaliza cuando surgen reglas permanentes. Ello hace que las instituciones se distingan de otras formas de multilateralismo, como las reuniones *ad hoc* y los arreglos a corto plazo para resolver problemas particulares.

A esta caracterización se contraponen una visión *cualitativa* del multilateralismo que afirma que el multilateralismo es

una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados en base a principios generalizados de conducta, esto es, principios que especifican la conducta adecuada para cada tipo de acción, sin tomar en consideración los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que puedan presentarse en cada caso concreto (Ruggie, 1992, p. 571).

Para este enfoque el multilateralismo representa una forma institucional genérica, que no debe ser confundida con las organizaciones multilaterales formales, y que se encuentra presente en aquellos acuerdos institucionales que “definen y estabilizan los derechos de propiedad del Estado, administran problemas de coordinación y resuelven problemas de colaboración” (Ruggie, 1992, p. 567).

Ruggie sostiene que el multilateralismo fue construido sobre principios que lo distinguieron de otras formas de relacionamiento, como el bilateralismo y el imperialismo (Remiro Brotóns, 1999). Como principio organizador, la institución del multilateralismo se distingue de otras formas por tres características: principios de conducta generalizados, indivisibilidad y reciprocidad difusa (Caporaso, 1992, pp. 601-602).

Los principios de conducta generalizados implican que, cuando tres o más Estados participan en la cooperación multilateral, sus relaciones se basan en principios que especifican una conducta apropiada para un tipo de acciones, sin tener en cuenta los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que puedan existir en un asunto específico (Ruggie, 1992, p. 571). Los principios generalizados de conducta suelen adoptar la forma de normas generales, si no universales, de relacionarse con otros Estados, en lugar de diferenciar las relaciones caso por caso sobre la base de preferencias individuales, exigencias situacionales o fundamentos particularistas *a priori* (Caporaso, 1992, p. 602).

La indivisibilidad se puede considerar como el ámbito (tanto geográfico como funcional) sobre el que se distribuyen los costos y beneficios, dada una acción iniciada en las unidades componentes o entre ellas. Por ejemplo, en un sistema de seguridad colectiva, la paz generalmente se considera como un valor indivisible.

La reciprocidad difusa implica una visión a largo plazo, enfatizando que los actores esperan beneficiarse a largo plazo y en muchos temas, en lugar de esperar reciprocidad en cada ocasión y en cada una de las cuestiones. Esto significa que, cuando los problemas requieren coordinación, los gobiernos estarán dispuestos a asumir pérdidas ocasionales, siempre que haya perspectiva de obtener beneficios en el futuro.

El multilateralismo también puede ser considerado desde otro enfoque: se distingue entre el multilateralismo *instrumental* y el *funcional*. Dada la estructura del sistema internacional, los Estados conservan un alto grado de autonomía para decidir cuándo actuar multilateralmente y pueden escoger el multilateralismo como una opción, entre otras, para la implementación de su política exterior. Los países de mayor gravitación en el plano internacional tienden a practicar un multilateralismo *instrumental*, en la medida en que juzgan que las instituciones internacionales y un orden internacional basado en normas deben servir a sus intereses permanentemente.

Los Estados poderosos se dedican a construir el orden internacional no para ser benevolentes e inclusivos, sino para excluir a actores y entidades particulares en la política mundial. Cuando perciben que ese orden deja de responder a sus intereses, las potencias tienden a concluir que ese orden debe ser modificado o abandonado (Lascurettes, 2020, p. 8). Un ejemplo de ello es la “diplomacia de la retirada”, adoptada por la administración Trump, que, al considerar que ciertos instrumentos

multilaterales ya no servían a los intereses de Estados Unidos, decidió apartarse de ellos o utilizó los instrumentos previstos en esos acuerdos para paralizarlos o bloquearlos, v. g. no permitiendo el nombramiento de jueces para el órgano de apelación de la OMC (Arredondo *et al.*, 2019).

En contraste con quienes sostienen esta perspectiva “realista” del multilateralismo, que enfatiza los intereses estatales en conflicto, muchos observadores creen que la cooperación multilateral genera paz y prosperidad y ven el multilateralismo en términos *funcionales*. Los países de menor gravitación en el sistema internacional es más probable que participen en un multilateralismo *funcional* dado que sus atributos de poder no les permiten tomar decisiones de la misma manera que lo haría una potencia. A través del multilateralismo, las potencias pequeñas y medianas pueden restringir a las naciones más poderosas y ganar influencia adicional (De Wijk, Thompson y Chavannes, 2020, p. 18). Hay quienes denominan a esta última opción “multilateralismo normativo”, ya que la actividad multilateral no es solo una opción política, sino el resultado de una *preferencia normativa* por el multilateralismo (Caporaso, 1993, p. 55). Los acuerdos alcanzados son el resultado de interacciones racionales y deliberadas entre Estados para resolver problemas de cooperación específicos (Koremenos, Lipson y Snidal, 2001, p. 781).

En ocasiones, como en el caso de la política exterior de la UE, resulta difícil distinguir si la preferencia por el multilateralismo está motivada por una preferencia normativa o si, por el contrario, utiliza el multilateralismo como un instrumento que se aplica en cada caso y según las circunstancias para la defensa de sus intereses materiales concretos (Montobbio, 2013).

En cuanto a los *modos* en que puede desarrollarse la cooperación multilateral, es posible distinguir, en primer lugar, el modelo más conocido y utilizado de todos, que es el *intergubernamental*, en el que los Estados preservan su propia soberanía y *cooperan* con otros Estados para gestionar intereses colectivos a través de instituciones tales como las Naciones Unidas, la OEA, el Mercosur, etc. Un modelo alternativo es el *supranacional*, en el que los Estados *delegan* ciertas competencias en una institución internacional, como es el caso de la Unión Europea (UE). En este modelo, los miembros renuncian a parte de su soberanía a cambio de beneficios adicionales y mayor estabilidad (Etzioni, 2018, p. 30). En ambos modelos la administración de los intereses colectivos se articula alrededor de un instrumento constitutivo (generalmente un tratado, más allá de la denominación que se le dé: “Carta”, “pacto”, “acuerdo”, etc.) por el que los Estados establecen una organización internacional formal y la dotan de órganos (asamblea, consejo, tribunales, etc.) para cumplir sus fines.

En los últimos años, se ha podido observar un crecimiento exponencial de un multilateralismo *informal*. El sistema de gobernanza global ha

ido cambiando de manera notable debido a la aparición de nuevos actores y nuevos tipos de acuerdos de gobernanza, que han desempeñado un papel sustancial en un número creciente de áreas (véase punto 5, *infra*).

4. El sistema de Naciones Unidas: surgimiento y evolución

El 26 de junio de 1945, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, se firmó la *Carta de las Naciones Unidas* en la Ópera de San Francisco. Sin embargo, el proceso que condujo a la adopción de este acuerdo comenzó casi cuatro años antes en una reunión de agosto de 1941 entre el presidente Roosevelt y el primer ministro Churchill, que concluyó con la firma de la llamada *Carta del Atlántico*. Allí se utilizó por primera vez la expresión “Naciones Unidas”.

Este puntapié inicial fue seguido, unos meses más tarde, por una reunión convocada por estos dos gobiernos en Washington D. C., donde 26 países, incluyendo la Unión Soviética y China, firmaron la *Declaración de las Naciones Unidas* el 1 de enero de 1942, reafirmando los principios de la Carta del Atlántico. En esta declaración se reiteraba la necesidad del establecer un sistema de seguridad general más amplio y permanente, abierto a todos los Estados, grandes y pequeños. Con estas premisas y con la evolución del conflicto cada vez más favorable a los Aliados, fue tomando cuerpo la convicción sobre la necesidad de crear una nueva organización de alcance general.

Al año siguiente se produjo un nuevo encuentro, esta vez en Moscú, y luego una conferencia en Teherán, donde Roosevelt desarrolló sus ideas para una nueva organización de las Naciones Unidas. Posteriormente, hubo reuniones en Bretton Woods, Dumbarton Oaks en octubre de 1944 y una cumbre final de superpotencias en Yalta, cuatro meses después, que marcó la división del mundo en esferas de influencia durante los siguientes 45 años.

Después de casi cuatro años de planificación y negociación, las grandes potencias finalmente estaban en condiciones de presentar sus propuestas y buscar la aprobación de la Carta de la organización que habían decidido que se llamaría Naciones Unidas.

La Carta de la ONU instituyó esta nueva entidad para “servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes” (Art. 1.4), una armonización con críticas, errores y defectos. Las Naciones Unidas es la única organización internacional con vocación universal y competencia general, con capacidad para tratar cualquier tema más allá de la creación del sistema de seguridad colectiva, además de establecer la prevalencia de la Carta sobre cualquier tratado, tal como lo dispone su artículo 103.

Su objetivo radica en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, promover la cooperación entre los Estados y fomentar el desarrollo del derecho internacional (Barboza, 2017, pp. 19-20). El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales constituye el objetivo prioritario y esencial de la organización, ya que los demás propósitos se establecen armónicamente en función de aquel y solo podrían alcanzarse si se cumple el primero. Sin perjuicio de ello, la piedra angular del multilateralismo está consagrada en el artículo 1.3 de la Carta, que prevé que los Estados miembros de las Naciones Unidas apelarán a “la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario”.

El sistema de Naciones Unidas es el mecanismo más completo y ambicioso para la cooperación y coordinación global entre Estados soberanos en la historia de la humanidad. Los tres pilares esenciales de la misión de la ONU son: la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

El primer pilar es garantizar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El mayor éxito de la ONU a sus primeros 75 años, según el secretario general António Guterres, ha sido la prevención de otra gran guerra (Guterres, 2020). El Consejo de Seguridad (CSNU) ha tomado medidas para abordar algunas de las hostilidades más difíciles, en la mayoría de los casos, con éxito. Sin embargo, esto solo ha sido posible cuando los intereses nacionales de los cinco miembros permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia o P5) con poder de veto no se interpusieron en su camino. La capacidad del P5 para frustrar unilateralmente la acción colectiva de la organización representa una debilidad estructural significativa en el sistema de gobernanza global. Esto se ha vuelto más evidente en el contexto de la creciente multipolaridad y nacionalismo. Si bien la ONU ha hecho mucho para promover la paz mundial, esta anomalía en el funcionamiento del Consejo de Seguridad se mantiene como un impedimento continuo (Özler, 2020, p. 449).

Podría decirse que uno de los mayores éxitos de la ONU y su segundo pilar ha sido su capacidad para construir un marco institucional global, basado en el derecho internacional y el desarrollo progresivo de los derechos humanos. El efectivo cumplimiento de los derechos humanos continúa siendo una cuestión mayormente en manos de los Estados y el panorama presenta tanto luces como sombras, entre las que visiblemente se encuentra la presencia de Estados violadores de los derechos humanos en el Consejo de Derechos Humanos de la organización.

La promoción del desarrollo sostenible es otro de los pilares de la misión de la ONU, junto con la promoción de la paz y la seguridad y el avance de los derechos humanos. Al igual que con estas otras dos áreas, la acción de la ONU en este ámbito presenta tanto éxitos como fracasos.

Otras funciones sustanciales de la organización han sido el proceso de descolonización, a través del desarrollo del principio de libre determinación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias y la promoción del desarme y la regulación de armamentos.

Aunque la Carta distingue nominalmente entre miembros *origina-rios* y *admitidos* de las Naciones Unidas, no establece diferencias en sus derechos. La práctica de la organización ha permitido asimismo que distintas entidades sean reconocidas como *observadores* (movimientos de liberación, organizaciones intergubernamentales y organismos especializados). En este grupo se sitúan la Santa Sede, la Unión Europea, el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc.

En lo que se refiere a la *estructura orgánica*, la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen:

- a. un *órgano de gobierno*, compuesto por todos los Estados miembros y cuyas funciones son, entre otras, establecer las prioridades de la organización, fijar los presupuestos y revisar los programas. Ese órgano puede llamarse “asamblea”, “conferencia”, “consejo”, “junta ejecutiva”, etc.
- b. un *órgano ejecutivo*, de carácter reducido, que supervisa las tareas de la organización entre sesiones del máximo órgano de gobierno, v. g. Conferencia de la OIT y Consejo de Administración de la OIT, y que tiene atribuciones específicas, v. g. el Consejo de Seguridad de la ONU. Este órgano puede adoptar resoluciones, decisiones, recomendaciones, estándares, etc.
- c. un *órgano administrativo*, encabezado por un secretario general, director ejecutivo, o director general, etc., y compuesto por expertos y personal que asesoran a los demás órganos y llevan a cabo el trabajo administrativo de la organización. A menudo, tienen departamentos técnicos relacionados con el trabajo sustantivo de la organización, como por ejemplo el Departamento de Asuntos Legales, los Tribunales Administrativos, etc.

La Carta establece una distinción entre órganos *principales* y *subsidiarios* (Art. 7). La ONU posee seis órganos principales: la Asamblea General (AGNU); el Consejo de Seguridad (CSNU); la Corte Internacional de Justicia (CIJ); el Consejo Económico y Social (ECOSOC); el Consejo de Administración Fiduciaria; y la Secretaría General (SecGen).

La AGNU es el único órgano plenario, y posee una competencia general de discusión y de recomendación. Frente a ella, los tres consejos arriba citados tienen composición restringida y funciones específicas para la consecución de los propósitos de las Naciones Unidas. Para todos estos órganos, las resoluciones del CSNU –adoptadas en aplicación del

cap. VII de la Carta– y las decisiones de la Corte Internacional de Justicia poseen carácter jurídicamente vinculante.

Los órganos *subsidiarios* no se encuentran especificados en el texto de la Carta, y se han creado –por la AGNU o el CSNU– en la medida de su necesidad y respetando distintos formatos. Asimismo, existen *organismos especializados* que no son parte de la ONU –como la Unión Postal Universal (UPU) o la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)– que tienen acuerdos con ella y son considerados parte de la “familia de ONU”. Ellos no deben confundirse con distintas agencias de la Organización como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ya que se trata de organismos creados por la AGNU.

La *Asamblea General* está compuesta por todos los miembros de la organización –cada uno con un voto–, y adopta sus resoluciones por mayoría simple, aunque exige que asuntos importantes –como el establecimiento del presupuesto de la organización– alcancen una mayoría de dos tercios de miembros presentes y votantes. La Asamblea General tiene competencia para tratar cualquier asunto, excepto los que se encuentren especialmente previstos por la Carta para otro órgano, aunque en la práctica se ha reconocido una tendencia a ampliar la competencia de la asamblea, incluso en asuntos referidos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

El *Consejo de Seguridad* está conformado por quince miembros, cinco *permanentes* –el P5: Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido y Francia– y diez *no permanentes* –electos por un periodo de dos años sin reelección–. La principal diferencia entre ambas categorías de miembros radica en las disposiciones aplicables al voto de los miembros permanentes. El voto negativo de un miembro permanente en cuestiones de fondo es conocido como “veto” e impide la adopción de la resolución proyectada.

La *Corte Internacional de Justicia* es el principal órgano judicial de la organización y su Estatuto es parte integrante de la Carta, la que establece además que los miembros de la ONU son *ipso facto* parte de aquel instrumento. Esto no significa que la Corte deba resolver necesariamente las controversias entre los miembros, ya que ellos pueden referirlas a otros tribunales. La Corte posee competencia tanto en materia *contenciosa* como *consultiva*.

La *Secretaría General* está integrada por el secretario general –máxima autoridad administrativa de la organización, designado por la AGNU, previa recomendación del CSNU– y el cuerpo de funcionarios necesarios para su funcionamiento. Las funciones de la SecGen no se limitan al ámbito administrativo, ya que realiza funciones políticas y diplomáticas, cada vez con mayor amplitud.

El *Consejo Económico y Social* aborda aquellos asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y conexos a aquellos.

El *Consejo de Administración Fiduciaria* es el órgano al cual se confió la conducción del antiguo régimen de mandatos de la SDN, con el objeto de administrar territorios no autónomos y alcanzar la independencia.

Otras funciones sustanciales de la organización han sido el proceso de descolonización, a través del desarrollo del principio de libre determinación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias y la promoción del desarme y la regulación de armamentos.

La organización arrastra consigo una serie de deficiencias estructurales endémicas, entre las que se encuentran su déficit democrático (v.g. el sistema de veto del CSNU) y falta de inclusividad (ONG y otros actores de la sociedad civil), la presencia de Estados violadores de derechos humanos en el Consejo de Derechos Humanos, la falta crónica de financiación, métodos de trabajo inoperantes y procesos ineficaces de toma de decisiones.

Desde 2017, la Secretaría General se encuentra trabajando en la reforma de la organización, principalmente en tres áreas: la política relativa a las *actividades operacionales del sistema para el desarrollo*, con miras a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; la reforma de la *gestión*, incluyendo la descentralización en la adopción de decisiones y la simplificación de políticas y procesos, a fin de mejorar la capacidad de las Naciones Unidas para ejecutar sus mandatos; y la reforma del *pilar de la paz y la seguridad*, que tiene por objeto hacer que la labor en materia de prevención de conflictos, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz sea más integral, más coordinada y, en consecuencia, más eficaz.

5. Otras organizaciones internacionales y actores relevantes en el sistema multilateral

Las instituciones multilaterales proporcionan una plataforma única para que los países en desarrollo, aquellas organizaciones defensoras de problemáticas particulares y los actores no estatales tengan voz. Aunque las estructuras multilaterales rara vez ofrecen igualdad de condiciones, tienen mecanismos para que los Estados sin poder inserten sus puntos de vista (Miller, 2000, p. 20).

Las soluciones de gobernanza plurilaterales, regionales y *minilaterales* se han convertido en alternativas populares al estancamiento del sistema multilateral. Comenzando con acuerdos *minilaterales* o *voluntarios* de grupos pequeños de Estados, los compromisos acordados pueden

proporcionar un camino hacia la consecución de normas globales. Un ejemplo que ilustra esta propuesta es la decisión de un grupo de cuarenta países de construir un sistema alternativo para la solución de controversias comerciales ante la parálisis del Órgano de Apelación (OA) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ante la decisión de Trump de obstaculizar el nombramiento de nuevos miembros del OA, y con el fin de superar este obstáculo al funcionamiento del sistema de solución de controversias de la OMC, la Unión Europea, China, Canadá y otros, incluido un número importante de países de América Latina (Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Uruguay), alcanzaron un acuerdo para un procedimiento arbitral multipartito de apelación provisional (MPIA por sus siglas en inglés), basado en las normas vigentes de la OMC. La Alianza para el Multilateralismo, lanzada por Alemania y Francia, también cae dentro de esta lógica (Arredondo, 2020d, pp. 46-47).

Las alternativas de gobernanza regional están creciendo. En la gobernanza cibernética, aunque la ONU no ha podido superar las amplias normas acordadas por el GGE de la ONU en 2015, un desarrollo interesante ha sido su recuperación por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). La OEA y la ASEAN estaban dispuestas a ir aún más lejos que el GGE en términos de compromisos, aunque los expertos argumentan que las perspectivas de implementación efectiva siguen siendo inciertas, en gran parte debido a las brechas de capacidad en ambas organizaciones.

Las declaraciones no vinculantes pueden ser útiles para promover la expansión global de las normas. Existen Estados que recurren a este tipo de declaraciones como alternativa cuando las negociaciones multilaterales se estancan. Pero incluso las iniciativas de carácter no estatal pueden ser útiles para la gobernanza global al promover y ampliar el apoyo a determinados principios. La acción en estos niveles alternativos de gobernanza puede brindar oportunidades para promover los estándares globales cuando los procesos internacionales están estancados. Trabajar para promover normas a niveles *subglobales* (regional, nacional o local) puede ayudar a combatir el estancamiento o el retroceso de las políticas en el ámbito multilateral.

Los acuerdos subnacionales pueden ser un recurso para acercar la gobernanza global a las personas y un activo en la implementación de acuerdos globales. La gobernanza del cambio climático exhibe algunos de los singulares impactos que los organismos subnacionales pueden aportar a la gobernanza global moderna. Un ejemplo en este sentido es la iniciativa denominada *Coalición Under2*, impulsada por el exgobernador de California, Jerry Brown, que reúne a más de 220 gobiernos que representan a más de 1.300 millones de personas y al 43 % de la economía mundial. Esta coalición se gestó como respuesta a nivel subnacional para contrarrestar la salida de los Estados Unidos del Acuerdo de París sobre

Cambio Climático en 2016. Sus miembros se comprometen a mantener los aumentos de temperatura global muy por debajo de los 2 °C con esfuerzos para alcanzar los 1,5 °C. Las provincias de Tucumán y Santa Fe son parte de esta coalición y han firmado el Memorándum de Entendimiento Under2. En Estados Unidos, algunos estados tienen suficiente autonomía respecto del gobierno nacional en materia medioambiental, lo que les ha permitido adoptar sus propios programas para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyendo de este modo a mantener la disminución de las emisiones a nivel nacional. Asimismo, las principales ciudades de muchos países se han unido a la campaña global *Cities for Climate Protection*, donde los gobiernos municipales están tomando el liderazgo local. Dada su menor escala, los entes subnacionales tienen la capacidad de moverse más rápidamente. Suelen ser más ágiles y tienen mayor libertad para innovar.

En adición a las Naciones Unidas, el sistema multilateral se encuentra conformado por otros importantes actores. Entre ellos, se encuentran:

- a. Los *organismos especializados* y las *organizaciones internacionales universales con fines específicos*. Aunque algunas de ellas poseen composición universal, esto no significa que posean una función general. Entre ellas debemos distinguir las que responden a *fines generales* y aquellas que presentan *fines específicos*. Ejemplos de este tipo de entidades son, entre otras, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización Mundial para la Propiedad Intelectual (OMPI) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), entre otras.
- b. Las *organizaciones regionales*, focalizadas en actuar dentro de un ámbito geográfico restringido, como la OEA, la Unión Africana, la ASEAN, CARICOM, etc.; o en temas de agenda de interés común, como la cooperación en materia militar (OTAN), o la cooperación económico-comercial (Mercosur, etc.).
- c. Las *organizaciones de integración*, que se caracterizan por una cesión de competencias soberanas hacia entes transnacionales, que en determinadas ocasiones disponen del poder legal de adoptar decisiones con efecto directo e inmediato en el territorio de los miembros (UE).
- d. Los *mecanismos informales*, tanto a nivel estatal como no estatal: movimientos transnacionales de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas multinacionales e incluso personas adineradas (Ted Turner Foundation, Bill & Melinda Gates Foundations, etc.) que influyen en las formas en que se formulan

e implementan las políticas públicas internacionales. Durante las últimas décadas, estos nuevos actores y tipos de acuerdos de gobernanza informales han estado desempeñando roles cada vez más prominentes en un número cada vez mayor de áreas. Ello ha dado lugar al surgimiento de estos actores que están cambiando las percepciones y el comportamiento en campos tan diversos como la salud internacional (Global Alliance for Vaccines and Immunization, etc), la gestión ambiental (Global Environment Facility, Major Economies Forum, Clean Energy Ministerial, Carbon Sequestration Leadership Forum, etc.), la paz y la seguridad (Grupo de Proveedores Nucleares, PSI, Acuerdo Wassenaar, E3, P5+1, etc.), los derechos humanos y la economía y el comercio internacional (G20, Financial Stability Board, BCBS, IOSCO, etc.). Las organizaciones intergubernamentales están bajo una presión constante de reforma y los nuevos arreglos interestatales híbridos y *ad hoc* abren vías para respuestas extrainstitucionales, foros de toma de decisiones múltiples y elección de foros.

Los elementos que diferencian a las OI *informales* de sus contrapartes formales son, en primer lugar, el *nivel de institucionalización*. Generalmente, las organizaciones formales tienen una estructura específica, v. g. secretaría, asamblea, consejo, etc., mientras que las informales carecen de ella. Las organizaciones informales a veces pueden tener secretarías, pero, por lo general, cuando las tienen, son muy pequeñas. La segunda diferencia ayuda a distinguir más claramente entre los dos: mientras que las organizaciones formales están constituidas por acuerdos internacionales legalmente vinculantes, los órganos informales están constituidos por *instrumentos no vinculantes*: Memorándum de Entendimiento (MOU), un “acuerdo de caballeros”. Estos instrumentos evitan deliberadamente la creación de obligaciones jurídicamente vinculantes entre sus partes, lo que contrasta marcadamente con los *tratados constitutivos* de las OI formales (Roger, 2020, p. 6). Sin bien estos mecanismos informales han sido recibidos positivamente, también se han expresado preocupaciones legítimas sobre estos nuevos arreglos, en particular sobre su eficacia y responsabilidad, que no se pueden ignorar.

En un contexto de gobernanza global, privatización y proliferación de instituciones internacionales, estos actores no estatales gozan de poder y legitimidad para participar en el desarrollo e interpretación de normas y reglas, en la provisión de bienes públicos y en la formulación de los intereses públicos. Las iniciativas de la sociedad civil y organizaciones de base en algunos países y regiones tienen más poder que nunca, y, en muchas partes del mundo, los actores empresariales están liderando el cambio social y ambiental. El desarrollo científico y tecnológico está cada vez más impulsado por el sector privado, lo que requiere que los

gobiernos se comprometan con empresas de propiedad privada para perseguir la seguridad nacional y los intereses económicos.

Se está produciendo un cambio hacia iniciativas de múltiples partes interesadas, pero abundan las preguntas sobre la estructura y el proceso. Los procesos de participación de las partes interesadas son ahora prolíficos en la gobernanza nacional y multinacional, pero quedan muchas preguntas centrales sobre a quién incluir, cuándo y dónde incorporar la inclusión en los procesos de políticas y cómo organizar estos esfuerzos con un equilibrio de flexibilidad y equidad.

Obviamente, un amplio proceso de consulta no solo mejora la transparencia de la toma de decisiones, sino que también ofrece a los gobiernos una herramienta para aprovechar las iniciativas en curso con el sector privado, ONG u otros actores de la sociedad civil. En una era de presupuestos públicos escasos y de demandas apremiantes sobre las funciones del Estado, tanto la competencia como la colaboración pueden ser útiles.

Sin perjuicio de ello, no hay que perder de vista que, aun en un escenario internacional en el que se han multiplicado los actores no estatales, el poder de cambio transformacional a nivel global todavía está predominantemente en manos de los Estados. Los Estados siguen siendo el ancla del sistema internacional, todavía controlan las herramientas dominantes para diseñar y hacer cumplir los acuerdos internacionales, incluido el poder regulador, las autoridades judiciales, los incentivos económicos y las sanciones, y una variedad de otros instrumentos de política. En algunos temas de la agenda internacional, los Estados son muy celosos de su soberanía y defienden fuertemente su autonomía. Un claro ejemplo es la gobernanza de la inversión internacional, donde ha resultado imposible construir un enfoque multilateral y donde el régimen está dominado por tratados bilaterales de inversión.

La formación de coaliciones globales sigue estando impulsada en gran medida por la diplomacia tradicional de Estado a Estado. Es dentro de estos canales controlados por los gobiernos donde residen el poder de convocatoria, los instrumentos de política y la reserva necesarios para que las partes alcancen acuerdos de gobernanza global. El grueso del trabajo diario de la diplomacia multilateral permanece aún en manos de determinados Estados que, por su propio peso geopolítico y por contar con recursos materiales y humanos, continúan dominando aquellos procesos multilaterales intensivos en mano de obra. Si las soluciones de gobernanza a los problemas globales han de ser crecientes y duraderas, entonces el compromiso de los Estados continúa siendo esencial.

Los desequilibrios de poder existentes en diversas instituciones multilaterales aún dominan los órganos de gobernanza global, lo que consolida la frustración generalizada de que las soluciones globales sistémicas son fundamentalmente inequitativas. Los esfuerzos para remo-

delar el multilateralismo a través de una mayor inclusión no funcionarán a menos que aborden esta profunda desconfianza, especialmente entre las partes interesadas del sur global. La inclusión no se trata solo de atraer a actores no estatales, sino también de garantizar la participación diversa del Estado en las deliberaciones sobre gobernanza.

6. Los desafíos al multilateralismo y su crisis

Diseñado para fomentar la cooperación entre Estados, el sistema multilateral establecido después de la Segunda Guerra Mundial está conformado por una serie de regímenes interrelacionados que abarcan el desarrollo económico, la seguridad internacional, la salud global, los derechos humanos y las cuestiones ambientales, entre muchos otros asuntos. El multilateralismo evolucionó paralelamente y fue un componente clave del orden internacional liberal. Sin embargo, no puede negarse que, desde sus orígenes, “el multilateralismo ha consistido en una forma de validar o legitimar internacionalmente las políticas de ciertos países” (Zambrano Jauregui, 2013, p. 47).

Lograr la cooperación no resulta un objetivo fácilmente alcanzable en las relaciones internacionales. Tampoco se trata de un camino lineal, sino que los grados de cooperación y entendimiento varían dependiendo del momento histórico de que se trate. Las características del sistema internacional, que carece de un órgano legislativo centralizado que pueda dictar válidamente normas obligatorias para los sujetos de este ordenamiento, en el que tampoco existe un órgano juzgador obligatorio encargado de resolver las controversias que se susciten entre ellos, ni un órgano que centralice la aplicación coactiva de las normas (Arredondo, 2020b), hacen que la cooperación internacional a veces pueda alcanzarse y muchas otras no: la cooperación varía entre temas y con el tiempo. La reciprocidad de intereses, la incertidumbre del futuro y el número de jugadores ayudan a comprender el éxito y el fracaso de los intentos de cooperación en los diferentes sectores de que se trate (relaciones políticas, económicas, comerciales, de seguridad militar, etc.) (Axelrod y Keohane, 1985).

Durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI, Estados Unidos actuó como un *hegemon* que defendió el sistema multilateral y el universalismo *occidental* a través del poder blando y la intervención militar. No obstante, el sistema multilateral exhibió un entramado complejo, que combinaba aspiraciones universales como los derechos humanos con un sistema de rivalidad estratégica entre las principales potencias, incluidas las no democráticas y autoritarias, que se

reveló de forma particularmente acuciante en diversos ámbitos, como, por ejemplo, el CSNU.

El sistema multilateral arrastra consigo una serie de deficiencias estructurales endémicas, entre las que se encuentran su déficit democrático (v. g. el sistema de veto del CSNU) y falta de inclusividad, la presencia de Estados violadores de derechos humanos en el Consejo de Derechos Humanos, la falta crónica de financiación y los procesos y métodos de trabajo ineficaces de toma de decisiones. Asimismo, el multilateralismo ha sido criticado tanto por la academia (Mearsheimer, 1994-1995. pp. 5-26, 37-47), como por aquellos Estados que no compartían un orden liberal basado en una combinación de globalización, democracia, libre comercio y multilateralismo (el denominado “tercer mundo” o “sur global” y los países que se encontraban detrás de la “cortina de hierro”).

Con el final de la Guerra Fría, el sistema multilateral cobró nuevo impulso a medida que el proceso de globalización se profundizó, los intercambios globales se aceleraron y se flexibilizó la participación de nuevos actores, incluidas las organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas. Fue entonces cuando se acuñó por primera vez la noción de “gobernanza global”, reflejada en mecanismos como la Comisión de Gobernanza Global creada en 1992. Superada la etapa de confrontación entre las superpotencias, se revitalizaron las actividades de las Naciones Unidas, se superó la parálisis del CSNU, se estableció la OMC y se albergó la esperanza de un *nuevo orden internacional*. Sin embargo, el ataque del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas y el Pentágono cerró ese proceso y trajo aparejado un “momento unipolar”, donde el *hegemon* (Estados Unidos) pareció olvidarse del sistema multilateral y recurrió a medidas unilateralistas y de carácter militar para imponer sus principios de política exterior. Ello produjo un estado de crisis o declive del multilateralismo, a la vez que se generaba una reacción contra el predominio estadounidense y una creciente ola de populismo y nacionalismo, que han erosionado profundamente los valores liberales que sustentan el sistema multilateral.

7. Perspectivas actuales

La pandemia del coronavirus ha venido a acelerar el proceso de fragmentación del orden internacional creado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, que venía sufriendo ataques derivados tanto de factores externos (el reposicionamiento de China y su lucha por la primacía del poder mundial, el resurgimiento de Rusia luego de los años de ostracismo posteriores a finalización de la Guerra Fría y el fallido intento democratizador conocido como *Primavera árabe*, entre otros), como de

internos o propios de ese orden, llamado “liberal” por algunos, entendidos estos como una afrenta a los valores liberales en el seno de Occidente, que se manifiesta en un proceso de auténtica implosión de este orden (pérdida de fe en los valores centrales del liberalismo, incluida la pérdida de fe en la democracia y sus valores) (Connaughton *et al.*, 2020), ascenso del populismo tanto de derecha como de izquierda, la aparición de movimientos antidemocráticos inclusive al interior de la Unión Europea –v. g. Polonia, Hungría–, y el ascenso de corrientes populistas y tendencias nacionalistas como el Brexit (Tamir, 2020). Un elemento sustantivo entre ese conjunto de negatividades fue el asalto de Trump al derecho internacional y al sistema multilateral (Arredondo, 2020).

Durante la administración Trump, Estados Unidos abdicó su liderazgo global y rechazó la cooperación internacional, buscando en cambio acuerdos bilaterales o nuevos acuerdos multilaterales que reflejaran estrictamente sus intereses (Arredondo, 2020a). Trump dejó clara su posición durante un discurso nacionalista ante la AGNU que constituyó un ataque directo al multilateralismo (White House, 2019). Ese discurso subrayó la tensión existente entre multilateralismo y las posiciones nacionalistas y unilaterales que se percibían, desde óptica estadounidense, como un juego de suma cero.

Como reacción a la política exterior estadounidense, Francia y Alemania impulsaron la conformación de una *Alianza para el Multilateralismo*, lanzada el 2 de abril de 2019 por sus ministros de Relaciones Exteriores. Se trata de una alianza informal de países convencidos de que la existencia de un orden multilateral, basado en el respeto del derecho internacional, es la única garantía fiable para la estabilidad internacional y la paz entre los Estados. Sus miembros consideran que los desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional solo pueden resolverse a través de la cooperación. Aspira a sumar aliados de buena voluntad con capacidad para expresarse y actuar. La iniciativa gira en torno a tres ambiciones:

- a. compensar el insuficiente compromiso de algunos Estados con el multilateralismo y promover el respeto del derecho internacional;
- b. reformar y modernizar las instituciones internacionales yendo en contra del *statu quo*; e
- c. impulsar iniciativas ambiciosas, en especial en aquellas áreas donde la gobernanza global no existe o escasea.

Esta propuesta ya había sido anunciada por el ministro de Relaciones Exteriores germano, Heiko Maas, por primera vez en un discurso de julio de 2018 en Tokio, donde señaló que Japón y Alemania habían sido hasta ahora “tomadores de normas”, y manifestó que debían convertirse en “formadores o generadores de normas”. Los países que conforman

esta alianza (Argentina, entre ellos) consideran que el orden multilateral “basado en reglas” está experimentando su crisis más grave desde 1945. Para contrarrestar esta tendencia, los Estados con ideas afines deben hacer una causa común y redoblar sus esfuerzos para promover el multilateralismo.

El propósito inmediato de su iniciativa es demostrar que una “mayoría silenciosa” de los Estados miembros de la ONU sigue comprometida con el “multilateralismo y las Naciones Unidas”. Durante demasiado tiempo, la comunidad internacional ha permanecido en silencio, creyendo que los beneficios de la cooperación internacional eran evidentes. De ahora en adelante, “los Estados comprometidos con el multilateralismo deben darse a conocer y unir fuerzas y voces”. Los impulsores visualizan esta “red global de Estados con ideas afines” como una plataforma flexible para estimular la cooperación en temas que van desde el sistema multilateral de comercio a los derechos humanos, las armas nucleares, el cambio climático y el ciberespacio. De este modo, la alianza permitiría que coaliciones cambiantes se unieran en torno a intereses compartidos, “para lograr la máxima efectividad a través de geometría variable y membresía fluida” (Arredondo, 2019).

Sin embargo, como señala Stewart Patrick (Patrick, 2019), tres preguntas determinarán si finalmente tiene éxito. Primero, ¿procurarán estos países democráticos llenar el vacío de liderazgo dejado por los Estados Unidos, reafirmando su apoyo a un orden mundial abierto y basado en normas? En segundo lugar, ¿encontrará este grupo de democracias mayoritariamente occidentales suficientes puntos en común con la membresía más amplia de la ONU en las normas multilaterales fundamentales de cooperación pacífica, incluidas las relacionadas con la soberanía y el uso de la fuerza? Finalmente, ¿facilitará la alianza la aparición de coaliciones flexibles que resuelvan problemas para enfrentar desafíos desde el cambio climático y el comercio hasta la ciberseguridad y el terrorismo transnacional?

El cambio de administración en los Estados Unidos, con la llegada del presidente Biden, ha marcado un cambio significativo en la política exterior de los Estados Unidos y, en particular, respecto al sistema multilateral, de manera consistente con la estrategia de política exterior anticipada durante la campaña cuando prometió “renovar el liderazgo estadounidense” y “enaltecer la diplomacia” (Biden, 2021). El mismo día en que Biden asumió el cargo, el 20 de enero de 2021, la administración depositó en las Naciones Unidas un nuevo instrumento de aceptación del Acuerdo de París sobre el cambio climático y detuvo la retirada de Estados Unidos de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Al día siguiente, anunció que participaría en el sistema de colaboración para un acceso equitativo mundial a las vacunas contra el COVID-19, conocido como COVAX. La administración Biden también anunció, entre otras

medidas, que volvería a participar y buscaría ser elegido como miembro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, y llegó a un acuerdo con Rusia para prorrogar por un período de cinco años el Nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (Nuevo START) (Eichensehr, 2021).

Otro giro positivo a comienzos de 2021 fue que se pudo alcanzar un consenso para la designación de la nueva directora general de la OMC, Ngozi Okonjo-Iweala. La administración Trump se había opuesto a su designación, mientras que el equipo de Biden contribuyó a una salida del estancamiento en que se encontraba la organización. Estos desarrollos permitieron a la excanciller alemana Angela Merkel afirmar que las perspectivas del multilateralismo son mucho mejores ahora que hace dos años (Merkel, 2021).

En Europa, el multilateralismo se ve desafiado por las tendencias nacionalistas y proteccionistas dentro de la UE y una falta general de solidaridad entre sus Estados miembros. Estos problemas fueron particularmente agudos durante la crisis financiera de 2009 y la crisis de refugiados de 2015, y resurgieron nuevamente durante la pandemia del COVID-19 (De Wijk *et al.*, 2020, p. 20).

Inevitablemente, las potencias emergentes desafían el orden existente. China ha adoptado una agenda internacional más ambiciosa, cuestionando la hegemonía estadounidense a la vez que promoviendo su propio enfoque del multilateralismo. De acuerdo con su visión *instrumental* del multilateralismo, China procura socavar a los Estados Unidos, votando en su contra en las organizaciones internacionales, mientras busca mejorar su poder blando a través del compromiso internacional, en forma de operaciones de mantenimiento de la paz, operaciones de evacuación, brindando asistencia económica y financiera a los países menos desarrollados y proporcionando ayuda humanitaria, como durante la pandemia del COVID-19 (la denominada “diplomacia del barbijo”). China está promoviendo un tipo de multilateralismo diseñado para asegurar que las relaciones internacionales se lleven a cabo de acuerdo con “características” de China (Tran, 2021). Ese multilateralismo, retóricamente, enfatiza un sistema internacional basado en normas, pero que a la vez incurre en violaciones sustanciales de esas mismas normas, v. g. ocupación de espacios en el mar del Sur de China, restricciones de las libertades y derechos en Hong Kong, confinamiento de la minoría Uigur, etc.

Tratándose de potencias medias o pequeñas, los países de América Latina se han mostrado favorables al multilateralismo, ya que el sistema favorece la generación de regímenes internacionales (normas, principios y prácticas) cuyo objetivo primordial es moderar la actuación unilateral de los Estados. Dada su naturaleza inherentemente democrática, el multilateralismo se convierte en un instrumento ideal para que Estados pequeños y medianos puedan “dialogar” con las potencias en el escenario

internacional. Sin embargo, acechados por la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China, los países de la región se encuentran en una encrucijada frente a las presiones externas que los empujan a un alineamiento que no les resulta conveniente.

La República Argentina se ha pronunciado tradicionalmente a favor de un sistema internacional basado en normas, que inclusive se llegó a caracterizarse como una de las “constantes de la política exterior argentina” (Ferrari, 1981), sin dejar de reconocer la necesidad de reformular los instrumentos y reglas, a fin de construir un multilateralismo efectivo y un sistema internacional de comercio justo, abierto e inclusivo y favorecer el desarrollo sostenible. Consecuentemente, ha subrayado su compromiso histórico con el fortalecimiento de un orden multilateral basado en la igualdad soberana de todos los Estados y ha rechazado el ejercicio de poder unilateral incompatible con los principios y propósitos consagrados por la ONU.

Diferentes gobiernos argentinos han puesto de manifiesto en diversas oportunidades que la globalización ha generado desigualdades e inequidades que afectan particularmente a los países en desarrollo. Sin embargo, han considerado que estas “podrían superarse potenciando el multilateralismo” (Actis *et al.*, 2016, p. 191). Bajo esta percepción subyace la idea de que la globalización tiene efectos tanto positivos como negativos, ligados estos últimos a la expansión del modelo neoliberal producto del denominado *Consenso de Washington* de principios de los años 90. Por lo tanto, los gobiernos nacionales desde comienzos del siglo XXI buscaron obtener, a través del sistema multilateral, un mayor grado de autonomía en el proceso de toma de decisiones, dentro de las limitaciones impuestas por el orden internacional liberal. Esa política exterior sostiene la vigencia del derecho internacional y el respeto de los derechos humanos, sin alineamientos automáticos, con un perfil latinoamericano, a la vez que reafirma el multilateralismo y la cooperación internacional como una herramienta no solo necesaria, sino indispensable para la solución de los desafíos globales que nos presenta el sistema internacional actual.

Por otra parte, la ONU y sus múltiples agencias han ido perdiendo prestigio, criticadas por su falta de eficiencia, esclerosis institucional y luchas ideológicas internas. La OMC no ha logrado concluir las negociaciones de la Agenda de Doha iniciadas en 2001 y su sistema de solución de controversias está paralizado. La compleja arquitectura de control de armas establecida al final de la Guerra Fría está amenazada por el desmantelamiento del acuerdo nuclear con Irán. Los esfuerzos multilaterales para abordar el cambio climático han logrado un progreso simbólico, en el mejor de los casos. La gobernanza de internet está perdiendo su aspiración inicial de una sociedad del conocimiento sin fronteras, ya que unas pocas empresas privadas están acumulando

datos de manera exponencial y los Estados autoritarios la están utilizando indebidamente como una herramienta de vigilancia y represión (Eggel y Galvin, 2020).

8. Narrativas contrapuestas

Ante los desafíos que actualmente enfrenta el multilateralismo, se presentan dos opciones contrapuestas: una narrativa procura revivir y reforzar el sistema multilateral; y la otra presiona por una profunda reestructuración. El resultado final de este debate será crucial para determinar el futuro del orden multilateral. La polarización se deriva en buena medida de las tensiones que el sistema ha soportado y sigue sufriendo (Narlikar, 2021).

La primera narrativa, que aspira a la reactivación de las instituciones multilaterales existentes, arguye que la mayoría de los desafíos son globales y que incluso los Estados más poderosos no pueden resolver estas cuestiones por sí mismos. Contener las pandemias mundiales y mitigar el cambio climático son tareas que requieren cooperación internacional. Recordando la consabida expresión de un antiguo secretario general de las Naciones Unidas, que afirmaba que las Naciones Unidas son lo que los Estados miembros quieren que sea, para esta narrativa la explicación de la administración ineficaz de estos desafíos no radica en las instituciones multilaterales, sino en los Estados miembros. Si el multilateralismo ha de funcionar eficazmente contra potenciales abusos de poder, entonces es necesario fortalecer sus instituciones.

Los partidarios de esta posición abogan por un mayor y mejor financiamiento de las instituciones multilaterales, aunque muestran un cauto optimismo a la luz de la creciente influencia de Estados autoritarios. Sin embargo, continúan señalando que el desafío de la diplomacia multilateral consiste en apoyar la cooperación internacional, aun con rivales y adversarios sistémicos, ya que no existe una vía alternativa.

El relato alternativo propone una reestructuración profunda del sistema multilateral. Al igual que la primera narrativa, reconoce la gravedad de los desafíos globales y admite la importancia de la acción colectiva para resolverlos. No obstante, en lugar de atribuir las fallas del multilateralismo a sus Estados miembros, considera que estas se deben a defectos del diseño y la arquitectura institucional de los organismos internacionales. Si bien esta posición, en principio, no es partidaria de renunciar al multilateralismo, sostiene que la diplomacia multilateral debe ser reformulada y sus instituciones, rediseñadas.

Sus partidarios afirman que el proceso de globalización neoliberal, alimentado por la OMC y otras organizaciones internacionales y

contemplado como una panacea para todos los problemas, ha fomentado cadenas de valor globales que carecen de confiabilidad. Los patrones de producción basados en altos niveles de integración económica han creado oportunidades de lucro, pero también han permitido la “interdependencia como arma” (Farrell y Newman, 2019). Adicionalmente, esta narrativa pone énfasis en el interés nacional y en valores y principios, lo que la hace muy diferente de la primera. Insta a la realización de alianzas y partenariados con entidades con ideas afines (*partnerships of the like minded*), basados en esos valores y principios comunes que vayan de la mano con los intereses nacionales. Consecuentemente, ello implica un enfoque de geometría variable, en el que la idea de desacoplamiento estratégico (gradual) está en ocasiones implícita y a veces explícita.

La primera narrativa ofrece como ventaja la estabilidad en tiempos de crisis. Su principal debilidad radica en su proclividad al mantenimiento del *statu quo*. El problema con la realización de reformas menores al sistema multilateral es que podría generar o aumentar el desencanto de un importante número de actores que consideran que sus intereses no están siendo debidamente atendidos por las instituciones multilaterales existentes. Estos grupos incluyen a Estados latinoamericanos y de otras regiones afligidos por el endeudamiento externo, a gobiernos que están preocupados por las amenazas a la seguridad que plantean los ciberataques, países del Indopacífico afectados por el ascenso de China, empresas multinacionales afectadas por repetidas violaciones a sus derechos de propiedad intelectual e individuos que han sufrido pérdidas personales incalculables de vidas y medios de subsistencia debido a la pandemia. No prestar la debida atención a estas cuestiones, entre otras, y continuar con los procedimientos habituales probablemente dañará aún más el sistema (Narlikar y Saran, 2021). Inyectar más dinero para fortalecer instituciones multilaterales que ya se enfrentan a una crisis tanto de legitimidad como de eficacia podría terminar produciendo una reacción aún mayor contra el multilateralismo.

Resulta interesante observar que, mientras que la vieja Europa se muestra favorable, en gran medida, hacia la primera narrativa de revivir y reforzar las instituciones multilaterales, las administraciones estadounidenses (tanto la anterior como la actual) parecen inclinarse por la opción de la reestructuración profunda. El denominado “sur global”, que incluye países de América Latina, ha estado argumentando, en algunos casos desde hace décadas, que el sistema multilateral necesita una revisión importante para volverse más inclusivo, más transparente, más responsable y más capaz de acomodar objetivos alternativos (por ejemplo, equilibrando la búsqueda de la liberalización del comercio con el objetivo de la seguridad alimentaria).

Paradójicamente, mientras que Estados Unidos procura cambiar ciertas normas, particularmente para permitir que las instituciones

multilaterales se enfrenten mejor al ascenso de China, la propia China también está intentando reestructurar el orden regional y global. Aquellos en el norte global que apuntan a reestructurar el multilateralismo verían mejor considerados sus puntos de vista si invitaran a participar en esa conversación a actores estatales y no estatales con ideas afines en el sur global que también buscan el cambio. Si bien las prioridades de estos diversos actores no se alinearán perfectamente con las de los socios transatlánticos, existen muchas superposiciones y complementariedades potenciales en valores e intereses que podrían contribuir a una agenda compartida de reforma significativa (Narlikar, 2021).

9. Reflexiones finales

El orden internacional diseñado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial tuvo entre sus efectos positivos frenar los conflictos armados entre las grandes potencias y generar objetivos humanitarios y de desarrollo avanzados. Sin embargo, tiene importantes déficits en términos de legitimidad, transparencia, rendición de cuentas y representación equitativa. Los beneficios de la cooperación mundial, especialmente en el ámbito económico, han estado lejos de estar distribuidos de manera equitativa.

Los desequilibrios que se construyeron en el diseño del sistema multilateral actual continúan frustrando a los Estados marginados. La gobernanza global aparece como un ejercicio diplomático distante, al servicio de los Estados y las élites globales, pero desconectado de las necesidades y prioridades de sus constituyentes más numerosos: los ciudadanos y las comunidades (Chatham House, 2021).

La pandemia del coronavirus ha servido como catalizador de divisiones que han estado minando el orden internacional durante años y ha profundizado. Las instituciones multinacionales como las Naciones Unidas se mostraron ineficaces tanto frente a los movimientos nacionalistas y refractarios de Estados que cerraron sus fronteras y perseguían suministros médicos con creciente desesperación, como para organizar una respuesta global a una crisis planetaria. El G7 y el G20 no lograron idear planes viables, mientras que la OMS se convirtió en un campo de batalla entre las visiones radicalmente opuestas de Washington y Beijing.

Si bien la crisis generó múltiples llamados a la solidaridad global, aún resta por ver si el sistema multilateral actual puede responder de manera efectiva. Si esa respuesta depende de la actitud de los Estados, lo probable es que algunos utilicen la crisis para socavar aún más el multilateralismo, como ya lo están haciendo, mientras que otros procurarán una solución multilateral y cooperativa. Es de esperar que las

instituciones multilaterales sean una parte importante de esta conversación y en el futuro respondan de una manera rápida y efectiva, como no lo han hecho hasta ahora.

Las Naciones Unidas todavía continúan empantanadas con las rivalidades en el Consejo de Seguridad, los desacuerdos y su capacidad relativa para solucionar problemas. Como señala Acharya, la pérdida del poder duro y blando de Estados Unidos acentuará la transición hacia un orden posestadounidense, que él denomina *multiplex*, con una gobernanza mundial orientada a los problemas por parte de múltiples actores. Un orden internacional administrado por “clubes globales” que reemplacen ese orden gobernado por un *hegemón* (Acharya, 2017).

La escala de los desafíos globales actuales exige una acción colaborativa y coordinada. A pesar de ello, la profundización de la competencia geopolítica amenaza el multilateralismo, mientras que la creciente desigualdad y las tensiones sociales continúan socavando la confianza pública en la capacidad de las instituciones internacionales para cumplir. A este entorno desafiante, se le agrega la complejidad y el ritmo de muchos desafíos globales, como la crisis climática y la proliferación de nuevas tecnologías, problemas que los gobiernos no pueden abordar de manera efectiva por sí solos.

Ello torna necesario un multilateralismo más *inclusivo*. La pandemia de COVID-19 ha ilustrado la urgente necesidad de un cambio en las estructuras y los mecanismos de cooperación. Una mayor inclusión debe ser un ingrediente central y debe ir más allá del simbolismo: la inclusión significativa de una gama más amplia de actores y la participación más equitativa de los Estados son fundamentales para el progreso sobre cuestiones globales complejas e interconectadas. La transformación de los organismos multilaterales y de las estructuras de gobernanza internacional en agentes efectivos de cambio para las relaciones internacionales contemporáneas es una necesidad desde hace mucho tiempo (Chatham House, 2021). Si bien la inclusividad por sí sola no responderá a cuestiones complejas en torno a la eficacia y la legitimidad de la gobernanza global, y, a la vez, plantea muchos desafíos en su ejecución, es un ingrediente para el desarrollo de acuerdos de gobernanza global que puedan obtener un amplio apoyo y ofrecer soluciones a los desafíos actuales.

La creación de mecanismos de capacitación y formación es un medio eficaz para fomentar una gobernanza global más inclusiva. El poder y los recursos aún definen en gran medida quién establece las reglas globales en un sector determinado. Como vimos, esto es así no solo para los Estados, sino también para la sociedad civil y el sector privado, donde los actores de mayor peso o relevancia o aquellos con recursos suficientes pueden acceder e impactar las conversaciones sobre la gobernanza global. De este modo, la capacitación y formación ofrecen un camino práctico para promover la inclusión y crear un grupo más

amplio de agentes de cambio, proveedores de soluciones a los desafíos globales.

Hoy, quizás como nunca en los últimos 75 años, resulta necesario construir un marco superador de las antinomias existentes que permita generar las condiciones para un mundo más estable y más seguro. Con frecuencia, el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, realiza llamados a reformular y rediseñar la arquitectura de la gobernanza global para el mundo de hoy. Como lo expresó en su mensaje por el Día Internacional del Multilateralismo y la Diplomacia para la Paz:

Necesitamos un multilateralismo más interconectado y con una mayor coordinación entre las organizaciones regionales e internacionales, las instituciones financieras internacionales y las alianzas público-privadas.

Necesitamos un multilateralismo inclusivo, que se apoye en la sociedad civil, las empresas y las autoridades locales y regionales, entre otras, y que comparta el poder de forma más amplia y justa (Guterres, 2021).

En mi opinión, se requiere salir de un orden internacional “basado en normas” para entrar en un orden “basado en acuerdos” (Torres, 2020). Ese modelo podría no provenir directamente de las instituciones multilaterales existentes, sino de nuevas coaliciones de Estados, con membresías variables según el tipo de cuestión de que se trate, que busquen un nuevo sistema plurilateral pero segmentado para afrontar las debilidades del esquema actual. Un modelo *híbrido* que recoja elementos de las instituciones existentes y los redirija hacia nuevos esquemas de cooperación internacional (Arredondo, 2020c).

La ausencia de liderazgos claros, la falta de una respuesta eficaz y rápida de las instituciones multilaterales y la exigencia de encontrar soluciones a los nuevos problemas de modo de evitar su agudización y, eventualmente, el conflicto nos invitan a pensar en nuevos mecanismos superadores de los modelos existentes para dar una respuesta coordinada y multilateral a desafíos de naturaleza global como el cambio climático, las pandemias, los ciberataques, el hambre y la pobreza, por mencionar algunos.

Los complejos problemas del siglo XXI no pueden ser abordados por actores dispares en la arena mundial. Existe un fuerte imperativo moral y ético de actuar multilateralmente para responder a estos retos a la gobernanza global. En un mundo crecientemente interdependiente, el *multilateralismo efectivo* se presenta como la única herramienta posible para hacer frente a los desafíos globales de la agenda internacional (Badie y Devin, 2007). Como observó Juan Rulfo hace muchos años, “nos salvamos juntos o nos hundimos separados” (Rulfo, 1996).

Bibliografía

- Actis, E. et al. (2016). La política exterior del kirchnerismo a la luz del modelo de desarrollo y la estrategia de inserción. En Busso, A. (coord.). *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*. UNR Editora.
- Arredondo, R. (2020). El asalto de Trump al derecho internacional: su impacto en la OMC. *Revista Peruana de Derecho Internacional* (165), pp. 197-225.
- Arredondo, R. (2020a). La diplomacia de la retirada. *Clarín*, 16/06/2020.
- Arredondo, R. (2020b). *Curso de Derecho Internacional Público*. Editorial Ad Hoc.
- Arredondo, R. (2020c). ¿Del desorden al caos? Liderazgo, multilateralismo y orden internacional en tiempos de pandemia. *Foreign Affairs Latinoamérica*, recuperado de bit.ly/3vYLOui.
- Arredondo, R. (2020d). The Age of Disorder: Global Governance in COVID Times. *Paix et Sécurité Internationales* (8), pp. 37-47.
- Arredondo, R. (2019). Una alianza para el multilateralismo. *Clarín*, 20/09/2019.
- Arredondo, R. y Godio, L. M. A. (2019). La crisis del Órgano de Apelación de la Organización Mundial de Comercio. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente del Mercosur*, 13, pp. 163-179.
- Acharya, A. (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics & International Affairs*, 31(3), pp. 271-285.
- Axelrod, R. y Keohane, R. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38(1), pp. 226-254.
- Badie, B. y Devin, G. (dirs.) (2007). *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*. Éditions La Découverte.
- Barbé Izuel, E. (2009). Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes. *Revista Española de Derecho Internacional*, 62(2), pp. 21-50.
- Barboza, J. (2017). *Curso de Organismos Internacionales*. Zavalía.
- Biden, J. (2021). The Power of America's Example: The Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenges of the 21st Century. Recuperado de bit.ly/3vTGRmk.
- Caporaso, J. A. (1992). International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations. *International Organization*, 46(3), pp. 599-632.
- Caporaso, J. A. (1993). International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations. En J. G. Ruggie. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. Columbia University Press.

- Chatham House, Director's Office (2021). Reflections on building more inclusive global governance. Ten insights into emerging practice. Recuperado de bit.ly/332CWrz.
- Chimni, B. S. (2017). International Organizations, 1945-Present. En J. Katz Cogan (ed.). *Oxford Handbook of International Organizations* (pp. 113-130).
- Claude Jr., I. L. (1971). *Swords into Ploughshares: The Problems and Progress of International Organization*. 4.º ed. Random House.
- Connaughton, A., Kent, N. y Schumacher, S. (2020). How people around the world see democracy in 8 charts. Pew Research Center, recuperado de pewrsr.ch/3x8x1O0 (acceso 20/07/2021).
- De Wijk, R., Thompson, J. y Chavannes, E. (2020). What is multilateralism? En *Adjusting the Multilateral System to Safeguard Dutch Interests*. Hague Centre for Strategic Studies.
- Díaz Galán, E. (2018). *La Conformación Jurídica de las Organizaciones Internacionales (De las Conferencias Internacionales a las Uniones Administrativas)*. Thomson Reuters, Aranzadi.
- Díez de Velasco, M. (2014). *Las organizaciones internacionales*. 14.º ed. Tecnos.
- Eggel, D. y Galvin, M. (2020). Multilateralism Is in Crisis – Or Is It? *Global Challenges*, 7. Recuperado de bit.ly/3c2taLw.
- Eichensehr, K. (2021). Contemporary Practice of the United States Relating to International Law. Biden Administration Reengages with International Institutions and Agreements. *American Journal of International Law*, 115(2).
- Etzioni, A. (2018). The rising (more) Nation-Centric System. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 42(2).
- Ferrari, G. (1981). *Esquema de la política exterior argentina*. Eudeba.
- Farrell, H. y Newman, A. (2019). Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*, 44(1), pp. 42-79.
- García-Corrochano Moyano, L. A. (2010). Regional Cooperation and Organization: American States. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*.
- Gowan, R. (2021). The Biden Administration's First Steps and the UN. RUSI. Recuperado de bit.ly/3rbvUL3.
- Guterres, A. (2021). Mensaje del Secretario General con motivo del Día Internacional del Multilateralismo y la Diplomacia para la Paz. Recuperado de bit.ly/2QxGhvX.
- Guterres, A. (2020). Video Mensaje del Secretario General celebrando el 75 aniversario de la adopción de la Carta de Naciones Unidas (discurso de 26 de junio de 2020). Recuperado de bit.ly/39WwHIN.
- Kennedy, D. (1987). The Move to Institutions. *Cardozo Law Review*, 8(5), pp. 841-988.

- Keohane, R. O. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal*, 45, pp. 731-764.
- Koremenos, B., Lipson, C. y Snidal, D. (2001). The rational design of international institutions. *International Organization*, 55(4), pp. 761-799.
- Lascurettes, K. (2020). *Orders of Exclusion: Great Powers and the Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations*. Oxford University Press.
- Mangone, G. J. (1954). *A Short History of International Organisation*. McGraw-Hill.
- Mearsheimer, J. J. (1994-1995). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), pp. 5-49.
- Miller, C. (2000). *Influencia sin poder: el desafío argentino ante los foros internacionales*. ISEN-GEL.
- Montobbio, M. (2013). Consideraciones sobre multilateralismo efectivo y la gobernanza global como conceptos guía de la Estrategia Global Europea. *Real Instituto Elcano*, EGS 1/2013.
- Narlikar, A. (2021). Emerging narratives and the future of multilateralism. *Global Governance*. Recuperado de bit.ly/3nudX9N.
- Narlikar, A. y Saran, S. (2021). The European Union, CAI, and the abyss. *ORF*, recuperado de bit.ly/3sRppgD.
- Nollkaemper, A. (2011). Unilateralism/Multilateralism. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*.
- Özler, Ş. İ. (2020). The United Nations at Seventy-Five: Passing the COVID Test? *Ethics & International Affairs*, 34(4), pp. 445-456.
- Patrick, S. (2019). Can an “Alliance for Multilateralism” Succeed in a New Era of Nationalism? Council on Foreign Relations. Recuperado de on.cfr.org/3dUNxep.
- Remiro Brotóns, A. (1999). Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional. *Revista Española de Derecho Internacional*, 51, pp. 11-57.
- Roger, C. B. (2020). *The Origins of Informality: Why the Legal Foundations of Global Governance are Shifting, and Why It Matters*. Oxford University Press.
- Rulfo, J. (1996). México y los mexicanos. En C. Fell (org.). *Juan Rulfo. Toda la obra*. ALLA XX/Scipione.
- Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: the Anatomy of an Institution. *International Organization*, 46 (3), pp. 561-598.
- Sands, P. y Klein, P. (2001), *Bowett's Law of International Institutions*. Sweet & Maxwell.
- Stiglitz, J. E. (2020). Cómo puede Biden restaurar el multilateralismo unilateralmente. *Project Syndicate*. Recuperado de bit.ly/38TSqle.

- Tamir, Y. (2020). La construcción de un nacionalismo mejor: El lugar de las naciones en un mundo globalizado. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), pp. 93-97.
- Torres, H. R. (2020). The New World Order, Shaped by Deals Rather than Rules. CIGI, recuperado de bit.ly/3vmVb6U.
- Tran, H. (2021). Xi Jinping at the virtual Davos: Multilateralism with Chinese characteristics. *Atlantic Council*. Recuperado de bit.ly/3pA-Ta4u.
- White House (2019). Remarks by President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly. Recuperado de bit.ly/3o0rdBO.
- Zambrano Jáuregui, C. (2013). El multilateralismo actual: Crisis y desafíos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 8(1), pp. 45-60.

Seguridad internacional, conceptos, evolución y tablero de comando para la toma de decisiones en el siglo XXI

GONZALO SALIMENA¹

1. Introducción a la seguridad internacional

1.1. Los orígenes conceptuales de la seguridad internacional. Grecia, Tucídides

Es destacado el lugar que han ocupado los griegos en la historia del pensamiento filosófico occidental, al ser reconocido como “el lugar donde el hombre, pudo contemplar libremente la totalidad que lo rodeaba, despojado de supersticiones que le permitieron formularse preguntas trascendentales” (Carpio: 1995, p. 8) que lo condujeron hacia el *asombro filosófico*, en primer término, y luego hacia la búsqueda de respuestas a esos planteos mediante el conocimiento, es decir, al nacimiento de la filosofía como saber crítico. Tucídides claramente no era un filósofo, sino un historiador y un militar ateniense, espectador privilegiado de la confrontación entre Atenas y Esparta, que supo describir, relatar, recolectar datos y acontecimientos precisos de los sucesos acaecidos en la guerra del Peloponeso, pero sobre todo pudo manifestar un espíritu crítico e inquieto que lo condujo al estudio de fenómenos de las relaciones internacionales.

Comenzar el capítulo de seguridad internacional haciendo referencia a la figura de *Tucídides* nos obliga a interpelarnos acerca de la

¹ Doctor en Relaciones Internacionales (USAL). Tiene estudios posdoctorales de investigación en Diplomacia Parlamentaria (UCM). Profesor visitante de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y de la Universidad de Camilo José Cela (UCJC), profesor titular del Doctorado y la Maestría en Relaciones Internacionales (USAL), profesor de la Maestría en Ciencias de la Legislación (USAL), profesor de la Maestría en Geopolítica y Estrategia de la Escuela Superior de Guerra (ESG), y profesor conferencista invitado del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). Miembro del Departamento de Seguridad y Defensa del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), miembro del Consejo Académico de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador (USAL), y asesor y capacitador del Honorable Senado de la Nación (HSN). Correo electrónico: gonzalo.salimena@usal.edu.ar.

importancia que tiene para el estudiante de Relaciones Internacionales y Ciencia Política esta figura de trascendencia. Su obra constituye, para los estudiosos de la disciplina, el inicio del paradigma realista de las relaciones internacionales. Si bien este criterio puede ser considerado válido en cuanto a darle una fecha de iniciación, no podríamos hablar de “paradigma” en el sentido estricto de la palabra en la Antigüedad, ya que este fue acuñado por *Thomas Kuhn* en la década del sesenta, y extrapolar conceptos de otra época para aplicarlos a una coyuntura distinta nos llevaría a lo que *Giovanni Sartori* denomina “estiramiento conceptual”. En su lugar, podemos hablar del inicio de una *corriente de ideas* del realismo político, que luego otros pensadores profundizarán y transformarán en pensamiento concreto.

Un punto atractivo de la obra de Tucídides reside en el análisis de las dinámicas del fenómeno de la guerra y sus causas, las cuales sitúa en las conductas humanas. “La guerra es el desenlace de las contradicciones. Si la política es razón, virtud y paz, la guerra es su negación” (Aron: 1961, p. 141). Pero quizás el punto neurálgico de su trabajo

habite en la falta de enunciación de leyes. No se aparta de lo que pasó en tal o cual lugar y en tal momento. Sin embargo, el relato no se agota en la anécdota. Es estilizado, racionalizado, ateniéndose a la singularidad de los episodios sucesivos (Aron: 1961, p. 143).

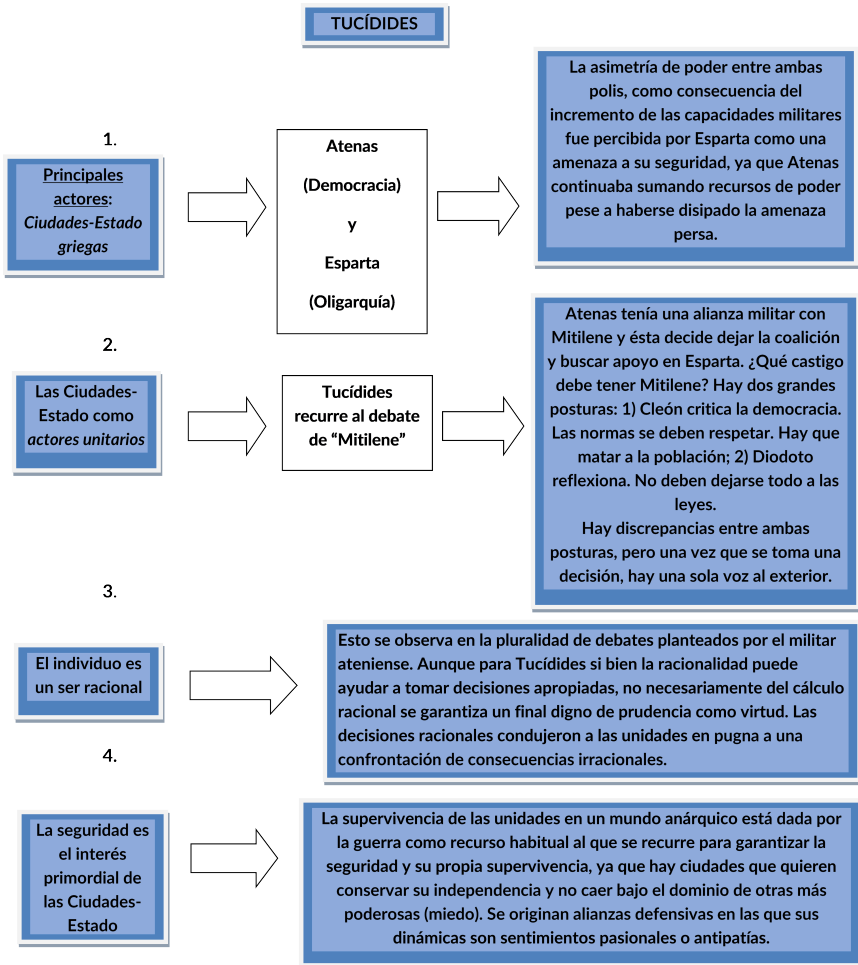
Sin lugar a dudas, la *Historia de la guerra del Peloponeso* constituye una obra que no incluye supersticiones ni dioses para describir y explicar la confrontación entre Atenas y Esparta, y lo sitúa a Tucídides como espectador en un lugar privilegiado. La victoria final de Atenas sobre los persas le brindó un liderazgo en la conducción de los destinos de la Liga de los Delos, alianza defensiva para contrarrestar el posible resurgir del poder persa, aunque, para lograr este fin, incrementó notablemente sus capacidades militares, aun habiendo desaparecido la amenaza persa que le dio origen.

Estos cambios en la distribución de poder ocasionaron que unas unidades políticas cada vez más celosas de su independencia comenzaran a inquietarse y reaccionaran con miedo frente a un posible dominio ateniense. Es decir, la grandeza de una implicaba la decadencia de la otra. La seguridad y supervivencia de una, la posible amenaza o dominio sobre otras unidades políticas.

La asimetría de poder entre ambas polis como consecuencia del incremento de las capacidades militares fue percibida por Esparta como una amenaza a su seguridad, ya que Atenas continuaba sumando recursos de poder pese a haberse disipado la amenaza persa.

A continuación, pasamos a esgrimir algunas *ideas* que luego se convertirán en postulados o supuestos teóricos de la vertiente del realismo

político que es posible observar con claridad a partir de la obra de Tucídides:



Resumiendo hasta aquí, Tucídides se nos presenta como un militar e historiador ateniense que relata fehacientemente y con espíritu crítico los factores y acontecimientos del conflicto entre Atenas y Esparta, y que adecuadamente puede ser referenciado como el precursor de la corriente de ideas del realismo político, pero que no podemos categorizar e incluir dentro de un paradigma o dentro de una corriente de pensamiento todavía.

La seguridad aparece vinculada a la supervivencia y las alianzas militares entre las unidades políticas, de manera que algunas de ellas puedan enfrentar el dominio de otras y puedan subsistir con su independencia. La seguridad es el objetivo vital de las unidades políticas.

Pensar en la génesis de las relaciones internacionales y de una efímera corriente de ideas del realismo político posicionándonos solo en Grecia y en Tucídides como punto de partida significa dar por relegado el valor de Roma como centro geográfico, cultural y de ideas en torno a la seguridad, la guerra y la fortuna, entre otras concepciones filosóficas. Claramente, “los romanos supieron desarrollar una corriente de ideas que fueron sustento para la construcción teórica posterior de las relaciones internacionales” (Kauppi y Viotti: 1992, p. 1). De la pluralidad de pensadores tales como Cicerón, Séneca, Marco Aurelio, Plutarco y Tito Livio, tomaremos como referencia a este último, no solo por la profundidad de sus ideas y su influjo sobre Roma, sino por ser una pieza clave en el pensamiento de Maquiavelo, de manera que se transformó en el hilo conductor hacia el pensador florentino y sus postulados realistas del Renacimiento italiano.

1.1.1. Roma, Tito Livio (59 a. C.-17 d. C.)

Tito Livio fue un reconocido historiador romano de corte realista, que se constituyó en uno de los pensadores más influyentes y dejó su huella intelectual en los círculos romanos. Livio tenía una visión de la historia como fuente de sabiduría, ya que en ella era posible encontrar numerosas experiencias que podrían ser tomadas como referencias hasta para lo cotidiano.

En la historia posees un registro de la infinita variedad de la experiencia humana expuesta abiertamente para ser vista por todos; y en ese registro puedes encontrar para ti y tu país ejemplos y advertencias; buenas cosas para ser tomadas como modelos, y cosas completamente podridas para evitar (Tito Livio, Historia de Roma I).

Esta concepción no se encuentra muy alejada de lo posteriormente manifestado por Maquiavelo o Morgenthau, cuando sostiene que “la historia nos permite historiar y predecir los pasos que cualquier hombre de estado –pasado, presente o futuro– haya dado o esté dispuesto a dar en la escena política” (Morgenthau: 1986, p. 13). Salvaguardando las distancias con Tucídides, Livio sostiene que “la supervivencia (seguridad de la unidad) siempre ha sido el objetivo primordial de los líderes romanos” (Kauppi y Viotti: 1992, p. 17) y que la principal fuente de amenaza a Roma proviene de lo externo a las fronteras. Las alianzas militares juegan un papel de relevancia para la estabilidad de Roma; por esta razón,

y sin necesidad de trazar un paralelismo con la Grecia de Tucídides, los cambios en la distribución de poder a través de un flujo de alianzas en contra de Roma comienza a preocupar seriamente por aquel entonces a los decisores políticos. En este sentido, Tito Livio comentaba en uno de sus libros la importancia de la *lealtad* y que su carencia debe ser reemplazada por el *miedo*, similitud en la cual Maquiavelo sustentaría una de sus axiomas más perdurables: “El partido más seguro es ser temido antes que ser amado” (Maquiavelo: 1994, p. 105).

¿Qué tiene para decirnos Tito Livio con relación al fenómeno de la guerra? “La guerra parece ser una elección racional” (Kauppi y Viotti: 1992, p. 18), lo que implica un proceso de toma de decisiones en el cual se pueden presentar argumentos a favor y en contra de diferentes posturas. Lo cierto es que la racionalidad, como bien sostuvo Tucídides, puede llevar a cálculos erróneos producto de consecuencias irracionales. Es cierto que las guerras pueden estar planificadas para alcanzar ciertos objetivos, como puede ser el acceso a determinados recursos, pero no necesariamente el cálculo racional garantiza un final esperado. “La guerra fue el medio sobre el que se construyó el imperio” (Kauppi y Viotti: 1992, p. 18), es decir que el proceso de reducción a la unidad política, como lo llama Natalio Botana en su libro *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*, en el caso del Imperio romano se realizó mediante el empleo de la guerra como instrumento de expansión.

Por último, aparece asociada a la guerra la cuestión de la *fortuna*, es decir de la suerte. La fortuna puede cambiar el curso de un conflicto, por lo cual es un factor crucial que debe acompañar a un hombre de acción más allá de sus cualidades personales, ya que acontecimientos inesperados o la incertidumbre pueden hacerse presentes en cualquier momento y modificar el curso de una guerra. Maquiavelo abordará el asunto de la fortuna a través de la antítesis conceptual “¿Fortuna o virtud?”.

La seguridad para los líderes romanos se asociaba con la supervivencia y las alianzas militares ayudaban a consolidar la seguridad de la unidad política. Las amenazas son externas y se encuentran fuera de las fronteras. Los recursos económicos nos ayudan a elaborar la capacidad militar que contribuye al poder del imperio. La guerra es una elección racional.

1.2. La corriente filosófica realista y su influencia en el concepto de “seguridad internacional”: Maquiavelo, Hobbes, Hegel y Von Clausewitz

1.2.1. Renacimiento italiano, Nicolás Maquiavelo (1469-1527)

Un primer inconveniente que se suele suscitar al comentar las ideas del florentino nos remite al debate de si su figura pertenece al ámbito de la filosofía política moderna o a la ciencia política. Puesto de

otra manera: ¿podemos hablar de una ciencia política con Maquiavelo o quizás deberíamos hacer referencia de la filosofía política moderna como un estadio precientífico viéndolo y juzgándolo desde la perspectiva de nuestros días?

Estamos de acuerdo en que Maquiavelo inaugura una nueva forma de plantear y entender lo político, distinta que la que se venía observando en la Antigüedad y en la Edad Media llamada “filosofía política clásica”. Pero esto quizás no sea suficiente para hablar todavía de una ciencia política.

Maquiavelo no era un filósofo en el sentido clásico o medieval del término. No tenía un sistema especulativo, ni siquiera un sistema político. Su libro ejerció sin embargo, una poderosa influencia indirecta sobre el desenvolvimiento del pensamiento filosófico moderno ya que rompe con toda la tradición escolástica y con la piedra angular de esa tradición: el sistema jerárquico (Cassirer: 1993, pp. 161-162).

Maquiavelo sostiene que debemos prestar particular atención a la conducta de los hombres; estos comportamientos son directamente observables y poseen gran caudal de experiencias históricas que los avalan como tales. En vínculo directo con lo anterior, el florentino descubre que la política requiere de una cierta autonomía con respecto a otros saberes como la ética, la teología, etc., porque posee sus propias leyes y experiencias históricas que no son reductibles a otras disciplinas.

¿Es suficiente para poder hablar de una ciencia política en el siglo XVI? Los puntos anteriores nos permiten sostener que el diplomático sienta las bases para el desarrollo de una nueva teoría política, cuyo epicentro lo constituye la realidad misma, es decir, no lo normativo, sino el ser político. Esta intención de Maquiavelo definitivamente está dirigida hacia un intento más acabado, más perfecto que el de filosofía. Aunque quizás por su estado prematuro, incipiente, no puede llamarse todavía “ciencia”, ya que no es posible encontrar una estrategia metodológica, una comunidad científica, un método definido y un proyecto de investigación delimitado. Strauss, por su parte, en su libro *Historia de la filosofía política*, reconoce esta dicotomía entre filosofía y ciencia y sostiene que filosofía no es lo mismo que pensamiento político en general, ya que, para él, el pensamiento político es coetáneo de la vida política (Strauss: 1993). Hace referencia a la filosofía política y no a ciencia política.

Una vez aclarado este primer punto, podemos sumergirnos en Maquiavelo como un pensador clave del Renacimiento italiano del siglo XVI, esto es, un movimiento humanístico y cultural que tiene como finalidad poner en el centro de la escena al individuo. Era un mundo nuevo, que comenzaba a gestarse y cuestionarse los fundamentos válidos sobre los cuales se había construido la Antigüedad. Un ejemplo claro lo constituye la sustitución de la cosmovisión aristotélica geocéntrica por

una visión copernicana heliocéntrica, que colocaba al Sol en el centro del universo. Estos cambios tenían correlación con un nuevo espíritu del hombre, más propenso a los descubrimientos geográficos y a ser la transformación real de ese cambio.

El método experimental surge paulatinamente a medida que los individuos creen que es posible probar empíricamente lo que se sostiene desde lo teórico. Pero lo cierto es que el mundo (eurocéntrico) era peligroso, *inseguro, violento, cruel*, y en él *la guerra* era un instrumento al que los gobernantes recurrían muy frecuentemente para dirimir sus discrepancias o ansias de poder. Todas características de una coyuntura temporal, donde las ambiciones personales, el poder desmedido y la amoralidad de la política signaban los senderos. “Los hombres no pueden garantizar su seguridad más que con el poder” (Maquiavelo: 1987, p. 27). De aquí Maquiavelo extrae su abstracción filosófica que le servirá para construir su idea de que el hombre es malo por naturaleza. Basta el siguiente pasaje de *El príncipe* para verlo con claridad:

Hablando *in genere* puede decirse que los hombres son ingratos, volubles, disimulados, huidores de peligros y ansiosos de ganancias. Mientras les hacemos bien y necesitan de nosotros, nos ofrecen sangre, caudal, vida e hijos, pero se rebelan cuando ya no les somos útiles (Maquiavelo: 1994, p. 105).

Es posible observar en este punto que la construcción del estado de naturaleza por parte de Maquiavelo, la guerra, se plantea como un estado de situación regular o normal producto de la inseguridad de los individuos. Por esta razón, un príncipe que aspire a constituirse en autoridad de su reino no puede desconocer este arte.

Amén de las calamidades que se trae un príncipe que ni entiende nada de la guerra, existe la de no ser estimado de sus soldados, ni poder fiarse de ellos. El príncipe no debe cesar de ocuparse en el ejercicio de las armas, dándole a ellas más en los tiempos de paz que en los de guerra y pudiendo hacerlo de dos modos: el uno, con acciones y el otro, con pensamientos (Maquiavelo: 1994, p. 94).

Como planteamos en el apartado anterior, Tito Livio se nos presenta como un hilo conductor desde Roma hacia el Renacimiento italiano de Maquiavelo, su pensamiento profundo no se encuentra en *El príncipe*, sino en la obra *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. El romano dejó en claro que la historia presentaba una vasta experiencia y registro de ejemplos a los cuales se puede recurrir. Por su parte, Maquiavelo tenía una concepción de la historia estática, no dinámica. Le interesaban los rasgos recurrentes, esas cosas que son iguales en todos los tiempos.

Para él la historia se repite” (Cassirer: 1993, p. 149). Así, es posible verlo con claridad en *Discursos...*:

Se ve fácilmente, si se consideran las cosas presentes y antiguas, que todas las ciudades y todos los pueblos tienen los mismos deseos y los mismos humores. Así ha sido siempre. De modo que a quien examina diligentemente las cosas pasadas, le es fácil prever las futuras en cualquier república y aplicar los remedios empleados por los antiguos o si no se encuentra ninguno usado por ellos, pensar unos nuevos teniendo en cuenta la similitud de la circunstancia (Maquiavelo: 1987, p. 127).

Ambos frecuentan la historia como fuente de sabiduría y ejemplos destinados a satisfacer al lector. Pero en Maquiavelo la razón principal para sostener los rasgos estáticos y recurrentes se fundaba en que no importaba la época que pertenecieran los hombres, todos ellos tenían los mismos comportamientos, búsqueda de poder, deseos de conquista y egoísmo, por lo cual era accesible establecer una capacidad predictiva sobre estas conductas, ya que los finales eran los esperados.

La cuestión de la forma de gobierno ocupa un lugar preponderante en ambos pensadores. Tito Livio era un ferviente admirador de la República romana, donde los gobernantes eran elegidos anualmente y no sujetos al poder de algunos individuos. Por su parte, el florentino no trata el tema de la República en *El príncipe*, y esto lo deja claramente establecido en el capítulo II: “Pasaré aquí en silencio las repúblicas, a causa de que he discurrido ya largamente sobre ellas en mis discursos acerca de la primera década de Tito Livio, y no dirigiré mi atención, más que sobre el principado” (Maquiavelo: 1993, p. 28).

¿Cuál es la forma de gobierno que anhela Maquiavelo? En *Discursos...* el diplomático nos deja traslucir que la mejor forma de gobierno es la república romana, y que fue la desunión del Senado y el pueblo lo que hizo libre poderosa a aquella República.

Creo que los que condenan los tumultos entre los nobles y la plebe atacan lo que fue la causa principal de la libertad de Roma, se fijan más en los ruidos y gritos que nacían de esos tumultos que en los buenos efectos que produjeron, y consideran que en toda república hay dos espíritus contrapuestos: el de los grandes y el del pueblo, y todas las leyes que se hacen en pro de la libertad nacen de la desunión entre ambos, como se puede ver fácilmente por lo ocurrido en Roma, pues de los Tarquinas a los Gracos transcurrieron más de trescientos años, y, en ese tiempo, las disensiones de Roma raras veces comportaron el exilio, y menos aún la pena capital. Por tanto, no podemos juzgar nocivos esos tumultos, ni considerar dividida una república que, en tanto tiempo, no mandó al exilio, como consecuencia de sus luchas internas, más que a ocho o diez ciudadanos, ejecutó a poquísimos y ni siquiera multó a muchos. No se puede llamar, en modo alguno, desordenada una república donde existieron tantos ejemplos de

virtud, porque los buenos ejemplos nacen de la buena educación, la buena educación de las buenas leyes, y las buenas leyes de esas diferencias internas que muchos, desconsideradamente, condenan, pues quien estudie el buen fin que tuvieron encontrará que no engendraron exilios ni violencias en perjuicio del bien común, sino leyes y órdenes en beneficio de la libertad pública (Maquiavelo: 1987, p. 39).

Por último, nos queda establecer la dicotomía planteada entre fortuna y virtud. Como pudimos ver con Tito Livio, la fortuna ocupó un lugar importante en el pensamiento romano, ya que se sabe que ella puede cambiar en cualquier momento el curso de los acontecimientos. Maquiavelo le asigna trascendencia a la cuestión, pero la limita en cuanto a que el hombre del Renacimiento tiene la convicción necesaria de ser él mismo quien es dueño de sus actos y de su destino. “Estimo que la fortuna es árbitro de la mitad de nuestras acciones, pero también que nos deja gobernar a la otra mitad, o al menos, una buena parte de ella” (Maquiavelo: 1994, p. 148).

Queda claro que la fortuna rige al mundo; pero es cierta medias nada más. El hombre no está sometido a la fortuna. Debe elegir y gobernar su mundo. Si deja de cumplir este deber, la fortuna se burla de él y lo abandona (Cassirer: 1993, p. 190),

es decir que el hombre debe obrar y elegir los cursos de acción que crea pertinentes, y que en ese proceso la fortuna lo acompañará. Por otra parte,

la virtud que tiene en mente el florentino, no eran las virtudes cristianas, sino que el concepto tenía una clara significación pagana, que implicaba fuerza interior, energía de voluntad y habilidad para actuar y decidir con determinación, virtud militar como valor, bravura y coraje (Várnagy: 2000, p. 28).

Claramente, había que imitar a Roma y sus virtudes.

Maquiavelo plantea que el hombre en el estado de naturaleza es malo, y, al no poder garantizar su seguridad, solo puede establecer relaciones sobre la base de su poder. Esto genera una lucha por el poder y un estado de inseguridad donde la guerra es un recurso recurrente al que pueden apelar los gobernantes.

En el estado de naturaleza, el objetivo primordial de las unidades políticas es la supervivencia, lo cual depende de sus recursos de poder.

1.2.2. Thomas Hobbes (1588-1679)

La principal problemática de la que parte la teoría política hobbesiana hace referencia a un estado de naturaleza caracterizado por la

inseguridad del individuo y de las propiedades, como resultado de no establecer límites a la guerra. Las causas de ese conflicto, según Hobbes, están diametralmente vinculadas a las conductas egoístas. Es decir, que el estado de naturaleza implica carencias en cuanto a la satisfacción de necesidades debido a la escasez de recursos que conducen a la inseguridad.

Dado que la condición del hombre, es condición de guerra de todos contra todos, en la que cada cual es gobernado por su propia razón, sin que haya nada que pueda servirle de ayuda para preservar su vida contra sus enemigos, se sigue que en una tal condición todo hombre tiene derecho a todo, incluso al cuerpo de los demás. Y, por lo tanto, mientras persista ese derecho natural de todo hombre a toda cosa no puede haber seguridad para hombre alguno (por muy fuerte y sabio que sea) de vivir todo el tiempo que la naturaleza concede ordinariamente a los hombres para vivir (Hobbes: 1979, p. 228).

La manera de salir de este estado de naturaleza es mediante un *pacto* en el cual los individuos de la sociedad transfieren las libertades hacia un individuo o grupo de individuos (gobernantes), que sean capaces de defenderlos en caso de agresión interna o externa.

La libertad que cada hombre tiene de usar su propio poder, como él quiera, para la preservación de su propia naturaleza, es decir, de su propia vida y por consiguiente de hacer toda cosa que en su propio juicio y razón conciba como el medio más apto para aquello (Hobbes: 1979, p. 227).

En este sentido, “el Leviatán’ o estado se nos presenta como un *hombre artificial*, aunque de mayor estatura y vigor que el hombre natural, para cuya protección y defensa fue ideado” (Hobbes: 1979, p. 11); claramente, aquí hay una diferencia substancial con Maquiavelo. Con la publicación del Leviatán en 1651, Hobbes habla con claridad de un Estado creado mediante un contrato social (de ahí la denominación de contractualista), mientras que Maquiavelo no teoriza sobre el Estado, sino sobre el principado de ahí el nombre de su gran obra. Hay un elemento más en el estado de naturaleza que no debemos dejar por alto. Como la inseguridad a la que hacemos referencia es producto de la anarquía, la función del Estado debe ser la de garantizar la seguridad de los individuos.

Pero lo cierto, es que para Hobbes esta problemática no puede resolverse, porque se asocia con el estado de naturaleza del hombre y como la misma es *inmutable, no posee una solución que pueda erradicarlo, aunque si establecer restricciones a través del poder del Estado.*

Las leyes para Hobbes que pueden ayudarnos hacer a los hombres mejores, son los medios que nos pueden permitir el pasaje del estado de

naturaleza a un estado civil. De esta manera coincide con Maquiavelo en que el hombre es malo por naturaleza, pero por intermedio de las leyes, podría ser bueno. Diferencia de peso con Tomás Moro, que sostiene la tesis contraria: el hombre es bueno por naturaleza, y es corrompido por las instituciones.

Hobbes al igual que Maquiavelo plantea que el hombre es malo por naturaleza, caracterizado por la inseguridad generada a partir de la escasez de recursos. Para Hobbes la manera de salir de este estado es mediante un contrato social, donde se delegue en el Estado y sea éste quien garantice la seguridad. La guerra es producto del egoísmo y de la anarquía. En el sistema internacional la guerra es recurrente porque está en un estado de naturaleza.

1.2.3. Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831)

Discurrir sobre este autor supone plantear una ruptura con el *contractualismo*, por lo cual es considerado como el primer filósofo de la modernidad, ya que la nueva realidad (sociedad moderna) representaba fragmentación y ruptura. Con relación al problema de la naturaleza humana, Hegel no se aleja mucho del pensamiento de los contractualistas, ya que el hombre demuestra cierta libertad de acción.

Las pasiones, los fines del interés particular, la satisfacción del egoísmo, son en parte, lo más poderoso (Hegel: 1999, p. 79).

En esa *instancia* de naturaleza, la esencia del individuo no sería permanente o eterna (como la llaman algunos), sino que sería parte de un resultado al que se llega de momentos; sin embargo, el punto de partida para que el individuo pueda crear su propia naturaleza (a través de un proceso de autoconciencia) comienza en el estado de naturaleza, pero la libertad del individuo no surge de esta abstracción conceptual.

Otro punto de ruptura con el contractualismo se sitúa en la creación del Estado. Para Hegel, el Estado no surge por la voluntad de los individuos, “el Estado es la realidad efectiva de la idea ética” (Hegel: 1975). En otras palabras suscritas en la misma obra, sostiene:

El estado, en cuanto realidad de la voluntad substancial, realidad que ésta tiene en la autoconciencia particular elevada a su universalidad, es lo racional en y para sí. Esta unidad substancial es el absoluto e inmóvil fin de sí mismo en el que la libertad alcanza su derecho supremo, por lo que este fin último tiene un derecho superior al individuo, cuyo supremo deber ser miembro del estado (Hegel: 1975, p. 285).

“En este punto, debemos no confundir sociedad civil con estado, porque ello lleva a determinar el fin último como el interés del individuo en cuanto tal y a concebir al estado como la sumatoria de individuos y

como contrato” (Taylor: 1983, p. 168). El Estado para Hegel supone la formación de una unidad y luego su preservación, es decir, que en “el sistema hegeliano la existencia de un estado y la búsqueda de tal unidad son cosas idénticas” (Melossi: 1992, p. 56).

Quizás en este punto de la unidad y de su interés para el autor, se pueda establecer un vínculo con Maquiavelo. Los tiempos en los cuales Hegel desarrolló sus obras eran tumultuosos producto de las guerras napoleónicas, y Prusia no era ajena a esta coyuntura luego de la renuncia de Francisco II.

En este estado de ánimo, Hegel leyó el príncipe de Maquiavelo. Y entonces creyó haber encontrado la clave de esta obra. Encontró que había un exacto paralelo entre la vida pública alemana en el siglo XIX y la vida nacional italiana en el período de Maquiavelo. Esto despertó en él un nuevo interés y una nueva ambición. Soñó con convertirse en un segundo Maquiavelo, en el Maquiavelo de su propio tiempo (Cassirer: 1993, p. 146).

En este paralelismo entre la Prusia del siglo XIX e Italia del siglo XVI, los elementos comunes eran la fragmentación, la dispersión, la anarquía y la ocupación por parte de otras unidades políticas o Estados de sus territorios. Salir de esa coyuntura implicaba un llamamiento a la unidad territorial.

Hegel se diferencia del pensamiento contractualista: el Estado es una entidad absoluta, racional y autónoma, pero el Estado no pacta, porque es soberano. Hay una idea de construcción de un Estado, y la búsqueda de unidad. Esto se observa con claridad en la lectura que hace Hegel de Maquiavelo.

Abolir la guerra es terminar con la vida política. Es utópico que las diferencias se arreglen por medios legales. El Estado es la individualización de la libertad.

1.2.4. Carl von Clausewitz (1780-1831)

El objetivo de Von Clausewitz en su obra *De la guerra* (1832) es elaborar una teoría de la guerra que sirva a modo de “norma de conducta” para los militares. No busca desarrollar una teoría política. Tampoco se pregunta sobre las causas de la guerra, para él es un hecho social, tiene una “existencia social”, y busca estudiarla con un objetivo pedagógico. Es decir, al igual que Tucídides, Tito Livio, Maquiavelo y Hobbes, en Von Clausewitz hay una preocupación por el fenómeno de la guerra, pero en términos distintos. Aquellos autores veían la guerra como un fenómeno recurrente en las relaciones internacionales y buscaban comprenderlo como parte de sus abstracciones conceptuales, partiendo algunos de ellos (como Maquiavelo y Hobbes) desde el estado de naturaleza. Von Clausewitz, por su parte, quiere “enseñarles” a los militares a hacer la

guerra y aspira a penetrar en un campo, describirlo y explicarlo para desembocar en la elaboración de una ciencia.

La guerra es, en consecuencia, un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al adversario (Von Clausewitz: 2008, p. 29).

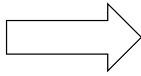
Pero, para Von Clausewitz, la guerra no es solo un acto de fuerza, ni tampoco un mero “acto político”, y todas las guerras deberían considerarse en estos términos (políticos).

La guerra no es simplemente un acto político, sino un verdadero instrumento político, una continuación de la actividad política, una realización de la misma por otros medios (Von Clausewitz: 2008, p. 46).

Logra elaborar una teoría de la guerra, aunque percibe que no es posible enunciar una ciencia de la guerra. De esta manera, puede haber una serie de principios básicos, que pueden ser absorbidos rápidamente debido a su flexibilidad. El prusiano plantea dos tipos de guerra:

1.

Guerra
Absoluta



Aquí el conflicto es percibido como un duelo. El objetivo es la destrucción total del enemigo. Esto es así, porque si la guerra busca imponer una voluntad sobre otra, la imposición de la misma hace que uno de los actores utilice todos sus recursos y fuerza disponibles para aplicar su poder. Esto lleva a que el otro actor se desempeñe de la misma forma, lo cual finalizaría con la destrucción de uno de los dos.

2.

Guerra
Real



Es una guerra que no es un duelo como en el caso anterior, sino un conflicto que se transforma en una guerra que depende del poder político. De aquí su famoso axioma que lo define: “la guerra es la continuación de la política por otros medios”, es decir que la guerra es un hecho político y que el elemento militar está supeditado a este.

La teoría clausewitziana de la guerra se sustenta en tres grandes componentes. De ahí el nombre que les brinda en su obra, “extraña trinidad”:

1. *El Estado (gobierno)*. El principal actor que impone la voluntad al adversario y el cual puede utilizar la guerra como un instrumento político, es el Estado donde está la política, es el encargado de llevar a cabo estas acciones, sosteniendo que la guerra es un fenómeno interestatal.

2. *El pueblo*. “Las pasiones que enciende la guerra deben existir en los pueblos” (Von Clausewitz: 2008, p. 48). Por lo tanto, las rivalidades o las pasiones llevadas a su caso extremo (como con el odio) son impulsos que deben encontrarse presentes a la hora del conflicto.
3. *El ejército*. “La virtud militar de un ejército es una de las fuerzas morales más importantes en la guerra, y donde falta esta virtud vemos que o bien es reemplazada por una de las otras, como son el genio superior del general o el entusiasmo del pueblo o bien encontramos resultados que no son proporcionados al esfuerzo realizado” (Von Clausewitz: 2008, p. 187).

Clausewitz busca estudiar el fenómeno bélico desde un lugar pedagógico que le permita enseñarles a los militares a hacer la guerra. Pese a sus intentos de crear una ciencia de la guerra, termina elaborando una teoría cuyo centro de esa “trinidad” es el Estado, donde está la política.

Al reconocer al Estado como el actor más importante que lleva a cabo las acciones bélicas, sostiene que la extraña trinidad tiene un marcado carácter *interestatal*.

2. La seguridad internacional en el siglo XX

2.1. Transformaciones en la política internacional y su repercusión en la construcción teórica y epistemológica en el período de entreguerras (1919-1939): idealismo versus realismo

El período de entreguerras (1919-1939) constituyó una etapa de transformaciones substanciales en las relaciones internacionales del siglo XX, que tendrían su reflejo en nuevas construcciones teóricas y epistemológicas. El debate que se desarrolló en este momento histórico enfrentó la corriente idealista de las relaciones internacionales con el realismo.

La finalización de la *Gran Guerra*² encontró el momento propicio para la instauración y proliferación de la corriente idealista, que tuvo entre sus figuras más destacadas al presidente Woodrow Wilson. El primer mandatario norteamericano pregonaba no recurrir a la guerra como medio de resolución de controversias, y la necesidad de crear un organismo internacional de carácter multilateral que ayudara a la construcción de la paz mundial. Es así como se daba curso a la creación de Sociedad de Naciones (SDN) y al establecimiento de un sistema de seguridad colectiva, el cual suponía que, frente a una posible agresión por parte de un Estado, el resto de las unidades que componían esa

² Se llamaba de esta manera a la Primera Guerra Mundial. Luego del estallido de la Segunda Guerra Mundial, los historiadores cambiaron su denominación a la forma actual.

alianza militar saldrían en su defensa. A continuación, expondremos las principales ideas de la corriente idealista:

- Principio de autodeterminación
- Sistema de seguridad colectiva
- Organismos multilaterales
- Abandono de diplomacia secreta

De todas estas ideas, “no es de extrañar que el debate entre idealismo y realismo se centrara entonces en el sistema de seguridad colectiva” (Tomassini: 1988, p. 12). El aminoramiento de la lucha por el poder, el reclamo territorial de potencias revisionistas (entre ellas Alemania) y un nacionalismo que se reforzaba sobre un discurso amenazante y belicista pretendiendo ser universalizable condujeron al fracaso de la Sociedad de Naciones, testigo privilegiado del vacío de poder y la desilusión de las ideas utópicas del desarme y la seguridad colectiva.

El sistema internacional se parecía cada vez más a una descripción *hobbesiana* que se sustentaba sobre una posibilidad de una guerra europea generalizada. El rearme alemán ya no dejaba espacio para la ingenuidad del idealismo, y el estallido de la Segunda Guerra Mundial reflejó, sin lugar a dudas, un baño de realidad y un renacer de esta corriente de pensamiento, que se consolidaría con la finalización de la contienda y el surgimiento de la Guerra Fría, configurando un contexto propicio para la edificación de una nueva construcción teórica y epistemológica: el realismo político de posguerra.

De esta manera, los pensadores del realismo político de la época, como Edward Carr, George Kennan y Hans Morgenthau, sentaron las necesidades de superar el idealismo desde una perspectiva que debía adaptarse a un nuevo contexto internacional signado por la Guerra Fría, pero que trajo consigo ideas de pensadores clásicos de la corriente que vimos en el apartado 1. Pese al valor que tienen George Kennan y Hans Morgenthau como los grandes precursores en la creación de la teoría realista contemporánea de posguerra, no debemos olvidar el lugar que ocupó el historiador inglés Edward Carr, el cual representó una primera aproximación férrea a la idea de superar el idealismo, ya que este planteaba una teoría normativa, es decir, una teoría del deber ser, lo cual era erróneo a sus ojos si no teníamos un diagnóstico previo.

El debate en materia de seguridad internacional se centra entre el idealismo, que pregonaba por un sistema de seguridad colectivo, y el realismo, que promovía un equilibrio de poder.

Idealismo (deber ser) versus realismo (ser).

2.2. Comienzo de la Guerra Fría. Las ideas de Kennan y el realismo político de Morgenthau

Un tiempo antes que finalizara la Segunda Guerra Mundial, los Aliados (Estados Unidos, Francia, Rusia y Gran Bretaña) comenzaron a reunirse con cierta periodicidad para establecer un nuevo orden internacional de posguerra. “Se estaba viendo claramente que, después de la guerra, el equilibrio mundial de poder sería totalmente diferente del que había precedido” (Kennedy: 1994, p. 443). Quedaba por resolverse la “cuestión de Alemania”, esto era que se iba hacer una vez que concluyera la confrontación con la potencia revisionista a la cual se responsabilizaba por ambas guerras.

En este sentido, en la primera conferencia de *Yalta* (1945), se resolvió *desmembrar* el territorio alemán en cuatro zonas de ocupación. Meses más tarde, y ya finalizada la contienda, en la conferencia de *Potsdam* (1945) *el tono de los reclamos entre las potencias vencedoras marcó un ritmo diferente al de Yalta*. Comenzaron las fricciones de intereses sobre las zonas de ocupación de Alemania en relación con si debían instaurarse democracias liberales o modelos soviéticos de Estados. Eran los primeros indicios de disensos. Allí sucedió un acontecimiento inesperado que marcaría un antes y un después. “Truman se llevó aparte a Stalin para informarle de la existencia de la bomba atómica. Stalin desde luego, ya sabía de ella por sus espías; en realidad lo había sabido desde antes que Truman” (Kissinger: 1995, p. 422); lo cierto es que fue más que un mero acontecimiento anecdótico, “el resultado práctico de Potsdam fue el principio del proceso que dividió a Europa en dos esferas de influencias” (Kissinger: 1995, p. 422).

La mayoría de los países que habían librado la guerra se encontraban con territorios devastados, infraestructuras colapsadas y un aparato productivo destruido, menos *Estados Unidos*, que salía del conflicto en su condición de acreedor y con una economía en crecimiento. “Este poder económico se reflejaba en la fuerza militar” (Kennedy: 1994, p. 444), lo cual mostró una nueva posición estratégica y económica producto de un cambio en la distribución de poder y de un conflicto que no peleó en su territorio. Desde lo económico, “bajo el liderazgo intelectual de Keynes, los países se reunieron en 1944 en Bretton Woods (New Hampshire) y forjaron un acuerdo que condujo a la formación de las principales instituciones económicas” (Samuelson-Nordhaus: 1999, p. 700). Se crearon nuevos organismos económicos internacionales que tenían como finalidad la instauración de un nuevo orden de posguerra: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT). Más tarde, el *Plan Marshall* (1947) significó un rescate económico de Europa. Rescate que no era puramente económico, sino anímico y político. Europa se encontraba

frente a un estado de anomia generalizado, que favorecía la expansión de la izquierda y la instauración de gobiernos comunistas.

Por su parte, la otra potencia vencedora, la *Unión Soviética*, había extendido su poder sobre Europa Oriental mediante la instauración de gobiernos comunistas cercanos a Moscú. Era claro que tenía en mente una proyección de poder hasta Europa Central, a la vez que manifestaba su intención de controlar una zona geográfica por donde había sido invadida dos veces, la última con Hitler. La creación de Naciones Unidas en 1945, que tenía como finalidad establecer “la paz y la seguridad internacional”, se vio eclipsada por la tensión creciente entre Estados Unidos y la Unión Soviética, que desembocaría en la coyuntura de la Guerra Fría. La connotación del término nos conduce primero hacer referencia a un *conflicto* o *rivalidad* (entre los rusos y los norteamericanos) que tiene como principales áreas la militar, la política, la económica, las sociales e ideológicas/culturales, y que, dada su dimensión o escalada militar, no se podía llevar a cabo con equipamiento nuclear (caliente), sino *frío* (armamento convencional que produce daños limitados), evitando el enfrentamiento directo, pero chocando a través de terceros Estados en conflictos regionales. La rivalidad condujo a la confección de alianzas militares para contrarrestarse mutuamente.

De esta manera, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) con Estados Unidos a la cabeza confeccionó una alianza militar defensiva en 1949 respetando la Carta de Naciones Unidas, para hacer frente a una posible agresión por parte de otra nación. En contrapartida, la Unión Soviética planteó un esquema similar defensivo sobre la base de acuerdos con países del este de Europa en 1955 conocido con el nombre de Pacto de Varsovia. En síntesis, “el Plan Marshall estuvo destinado a poner de pie económicamente a Europa. La OTAN velaría por su seguridad” (Kissinger: 1995, p. 444). En este contexto de confrontación entre las superpotencias económicas y militares, en el cual se inauguró un sistema bipolar, se escribieron las principales ideas y obras de George Kennan y Hans Morgenthau.

2.2.1. George Kennan (1947-1949)

Kennan apareció luego de la Segunda Guerra Mundial como una figura respetada por su conocimiento de los asuntos soviéticos y por ser el precursor de la estrategia de “contención”. En este nuevo contexto de conflicto con la Unión Soviética, se requerían los servicios de aquellos funcionarios que pudiesen aportar conocimientos y datos relevantes, y claramente Kennan poseía estas credenciales por su experiencia. En este sentido, el “Telegrama Largo” que envió a Washington desde la embajada de Moscú representa con astucia y un conocimiento erudito en la materia, un muy buen encuadre del “problema soviético”.

En el fondo de la neurótica visión que tiene el Kremlin de los asuntos mundiales se encuentra el tradicional e instintivo sentido ruso de inseguridad. Originariamente, ésta fue la inseguridad de un pacífico pueblo de agricultores que intentaba vivir en una vasta y expuesta llanura, en la vecindad de feroces pueblos nómadas. A esto se añadió, al entrar Rusia en contacto con el Occidente económicamente avanzado el temor a unas sociedades más competentes, más poderosas, y más organizadas en esa zona. Pero este tipo de inseguridad afligió más a los gobernantes rusos que al pueblo ruso, pues los gobernantes rusos han sentido invariablemente que su gobierno era relativamente arcaico en su forma, frágil y artificial en sus fundamentos psicológicos, incapaz de compararse o de entrar en contacto con los sistemas político de los países occidentales (Kennan: 1969, p. 699).

Sin embargo, su salto al estrellato público se originó con una publicación realizada en el año 1947 en la revista *Foreign Affairs*, conocida con el nombre “The Sources of the Soviet Conduct” y que realizó con un seudónimo (Mr. X), ya que su identidad no podía ser revelada por cuestiones obvias. Este documento realizó un aporte substancial al intentar explicar que

la conflictividad a las democracias era inherente a la estructura interna soviética y por qué esa estructura resultaría impenetrable a los esfuerzos conciliatorios de Occidente. La tensión con el mundo exterior era parte de la naturaleza misma de la filosofía comunista (Kissinger: 1995, p. 441).

Por esta razón, “la manera de superar la estrategia soviética era por medio de una política de firme contención” (Kennan: 1995, p. 442).

En el marco de la estrategia de contención, Kennan tenía una idea que rondaba su cabeza con persistencia y se acentuaba en la importancia de controlar los principales centros industriales de poder, los cuales debían estar bajo el control de Occidente.

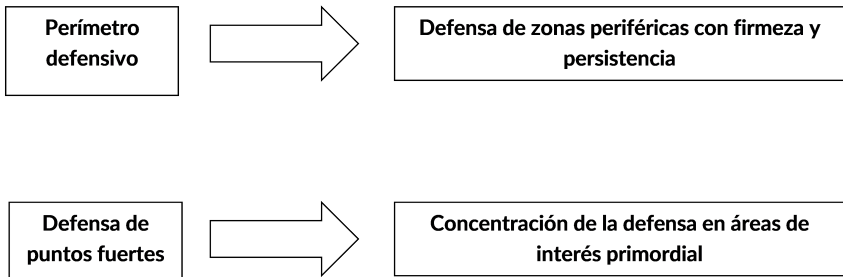
Kennan reconocía la necesidad de una segura esfera de influencia dentro del hemisferio occidental, así como el acceso a los centros de poder industrial, a las fuentes de materias primas y a los puntos defensivos cruciales en todo el mundo. De todas las variedades de poder existente dentro de la escena internacional, el poder industrial militar era el más peligroso y, por lo tanto, era necesario poner un énfasis primario en el hecho de mantenerlo bajo control (Gaddis: 1989, p. 45).

En su disertación frente al National War College en 1948, sostuvo:

Solo hay 5 centros de poder industrial y militar en el mundo que son importantes para nosotros desde el punto de vista de la seguridad nacional (NWC, 17 de septiembre de 1948, box 17).

Los cinco centros de poder industrial y militar a los que se refería Kennan eran Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania Federal y Japón. Si estos permanecían bajo un estricto control de Occidente, y no caían bajo el poder de la URSS, se podía proyectar un equilibrio de poder. De esto se desprende que, en el pensamiento de Kennan, los medios militares son recursos de poder importantes, pero la economía también tiene un papel de primer orden en la construcción de ese poder. “Tal vez la armonía no fuera posible, pero se podría lograr la seguridad de todos modos por medio de un cuidadoso equilibrio de poder, intereses y antagonismos” (Gaddis: 1989, p. 44).

Entonces, el planteo del diplomático en torno al equilibrio de poder no era ir a presentar batalla a cualquier parte del mundo, sino a aquellos lugares donde había intereses primarios; es decir, fundamentalmente, la idea era defender Europa y Asia. De este punto se desprenden las estrategias de contención de Kennan acuñadas con los nombres “perímetro defensivo” y “defensa de puntos fuertes”.



Ambas estrategias eran cruciales para el diplomático norteamericano. Pero hubo una atracción en particular por la defensa de puntos fuertes, ya que “la consideró el método más apropiado para la reconstrucción del equilibrio de poder” (Gaddis: 1989, p. 73). Quizás la limitación haya estado dada por cuestiones presupuestarias. Estados Unidos no podía comprometerse a intervenir en cualquier región y situación, los recursos limitados establecían restricciones para desempeñarse en el concierto internacional. Es así como los intereses primarios, nos referimos al poderío económico/industrial, serían los que marcarían la agenda de seguridad internacional para Estados Unidos en la inmediata posguerra.

Kennan sostenía que la conflictividad entre Estados Unidos y la Unión Soviética no desaparecería en el corto plazo y que había que prepararse para un conflicto extenso; por tanto, elaboró la estrategia de contención.

No solo importa el poder militar, sino también la capacidad económica industrial.

El equilibrio de poder se presenta donde hay intereses primarios.

Elabora las estrategias de contención llamadas “defensa de puntos fuertes” y “perímetro defensivo”.

2.2.2. Hans Morgenthau, realismo político (1948)

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, Morgenthau vio la necesidad de crear una teoría empírica motivada por la falta de experiencia de Estados Unidos en materia de política exterior como consecuencia de su *aislacionismo*. Era consciente de que su teoría podía servir como una hoja de ruta o un manual para los tomadores de decisiones, ya que el nuevo contexto internacional de segunda posguerra convirtió a los Estados Unidos en una superpotencia hegemónica, y como consecuencia debió formar un personal especializado en la materia.

La finalidad de este libro consiste en presentar una teoría de la política internacional. El modo de validarse una tal teoría debe ser empírico y pragmático (Morgenthau: 1986, p. 12).

Como veníamos planteando al comienzo del apartado 2, la confrontación entre el idealismo y el realismo se constituyó en una pieza clave del pensamiento en las relaciones internacionales en general y de Morgenthau en particular, al crear una teoría empírica que tratase de explicar lo que era y no lo que debía ser. Así lo sostiene en el capítulo 1 de su obra más importante, *Política entre Naciones*:

La historia del pensamiento político moderno es la historia de la confrontación entre dos escuelas de pensamiento que en lo substancial difieren en sus concepciones sobre la naturaleza del hombre, la sociedad y de la política. Uno piensa que se puede realizar aquí y ahora un orden político, moral y racional, derivado de principios abstractos y universalmente aceptados. Supone la bondad esencial y la infinita maleabilidad de la naturaleza humana.

La otra escuela afirma que el mundo, imperfecto desde un punto de vista racional, es el resultado de fuerzas inherentes a la naturaleza humana. Para mejorar el mundo, se debe trabajar con estas fuerzas y no contra ellas. Al ser el nuestro un mundo de intereses opuestos y conflictivos, los principios morales nunca pueden realizarse plenamente (Morgenthau: 1986, p. 11).

Es claro que el pensador alemán partía de una concepción antropológica pesimista de la naturaleza del hombre, como hacían los clásicos del realismo, suponiendo que la naturaleza del hombre es egoísta en

un mundo signado por la anarquía. De esta manera, el sistema internacional se encontró en un estado de naturaleza hobbesiano, donde la *seguridad es la principal preocupación* y cada Estado depende de sí mismo para garantizar su seguridad. De esta manera, el principal objetivo es la supervivencia (principio de autoayuda) del Estado y, para garantizarla, necesitan incrementar su poder, lo cual conducirá al resto de los Estados actuar de la misma manera, maximizando sus recursos. Esto implica definir la política internacional como una lucha por el poder y a esta como una ley objetiva:

Como toda política, la política internacional implica una lucha por el poder. No importa cuáles sean los fines últimos de la política internacional: el poder será el objetivo inmediato (Morgenthau: 1986, p. 41).

Para Morgenthau el actor principal es el Estado que se asemeja a la concepción hobbesiana (contractualista) –hegeliana (anticontractualista). Esto implica, por un lado, la aceptación del Estado de naturaleza hobbesiana y del pacto por el cual se genera el Estado, pero, por otro, hay una idea de que el Estado no surge a partir de un pacto, ya que es soberano y autónomo, es decir que es un ente racional. Morgenthau planteaba otorgarle a la política internacional una identidad propia, y lo hizo a través de uno de los principios del realismo político, el concepto de interés definido en términos de poder; es decir, podríamos sostener que *el poder es el interés del Estado*.

El elemento principal que le permite al realismo político encontrar su rumbo en el panorama de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder. Este concepto proporciona el enlace entre la razón y los hechos que reclaman comprensión. Fija a la política como una esfera autónoma de acción y comprensión distinta de otras esferas tales como la economía, la ética, la estética o la religiosa. Sin tal concepto no podríamos distinguir los hechos políticos y lo que no lo son (Morgenthau: 1986, p. 13).

Queda claro que el concepto de interés definido como poder es el que le permitió a Morgenthau darle una identidad a la política, pero también le permitió establecer predicciones sobre la conducta de los Estados, ya que intentaba establecer una ciencia de la política internacional realista que explicara lo que es y no lo que debería ser, y toda disciplina que aspire a lograr dicha meta debe actuar en tres dimensiones: pasado, presente y futuro.

El realismo supone que su concepto clave de interés definido en términos de poder es una categoría objetiva de validez universal (Morgenthau: 1986, p. 19).

Finalmente, se nos presentan dos elementos de importancia para el pensador alemán. Comenzaremos por la concepción del poder. En su capítulo III, define primero qué es el poder, para luego dar cuenta de qué es el poder político y establecer cuatro distinciones: poder vs. influencia, poder vs. fuerza, poder aprovechable vs. poder no aprovechable y poder legítimo vs. poder ilegítimo. En principio, el poder es entendido como relaciones de control y psicológicas:

Quando hablamos de poder nos referimos al control del hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres. Por poder político, significamos mutuas relaciones de control entre los depositarios de la autoridad pública y entre estos últimos y la gente en general. el poder político es una relación psicológica entre quienes ejercen y aquellos sobre los que se ejerce (Morgenthau, 1986, p. 43).

La relevancia que le otorgaba Morgenthau al factor psicológico del poder se ve con claridad cuando discrimina entre poder y fuerza, retomando la concepción de Von Clausewitz de que la fuerza (violencia física) es un instrumento o un recurso del poder.

Quando la violencia se convierte en realidad el poder político abdica a favor del poder militar o pseudomilitar. La fuerza armada es el más importante factor material que contribuye a conformar poder político de una nación. Si el mismo pasa a ser realidad en una guerra se produce el reemplazo del poder político por el poder militar (Morgenthau: 1986, p. 43).

De aquí se desprende que, cuando la guerra tiene lugar, el elemento psicológico es sustituido por la violencia física. En síntesis, el poder es la capacidad de imponer y supone cualquier elemento que permita controlar. El poder para el realismo es la *suma* de las capacidades totales y es *intercambiable*, es decir que él en su conjunto es aplicable a una multiplicidad situaciones.

El último elemento de importancia es el *equilibrio de poder*. Morgenthau en el capítulo XI plantea la siguiente frase en torno a este tema:

Las aspiraciones de poder de varias naciones, cada una de ellas tratando de mantener o quebrar el estatus quo, llevan necesariamente a una configuración de poder que se denomina el equilibrio de poder y a las políticas que procuran preservarlo (Morgenthau: 1986, p. 210).

Pasamos a continuación a analizar en profundidad esta frase. Como comentamos anteriormente, la lucha por el poder entre las naciones (ley objetiva) llevaría a la búsqueda de un equilibrio de poder. La palabra “necesariamente” nos remite a la posibilidad de que el equilibrio de poder sea ajeno a la voluntad de los Estados, es decir que sea algo contingente, que no se encuentre determinado, podría ser un resultado

no deseado. Sin embargo, la última frase de su oración “políticas que procuran preservarlo” resaltaría el aspecto intencional y el equilibrio de poder sería un resultado buscado. Lo cierto es que la existencia de la búsqueda de un equilibrio de poder puede ser un elemento de estabilidad, que puede ser evaluado para el mantenimiento de una paz duradera. En este contexto, el equilibrio de poder presenta tres características:

1. *Incertidumbre*: esta característica se refiere a la posibilidad o no de saber los recursos de poder del otro actor, ya que, para plantear un equilibrio de poder, es necesario que el poder pueda calcularse. Es difícil calcular el poder de un Estado.
2. *Irrealidad*: como es difícil el cálculo del poder, lo máximo a lo que se puede aspirar es a incrementar mis recursos y, de esta manera, intentar mantener un mínimo de seguridad y un mínimo de error. El equilibrio de poder no sería un mantenimiento total del *statu quo*.
3. *Insuficiencia*: por la incertidumbre y la irrealidad, tenemos como resultado una insuficiencia, ya que el equilibrio de poder no garantiza la paz.

Morgenthau plantea una teoría realista y una ciencia de la política internacional, como una hoja de ruta para la toma de decisiones debido a la falta de experiencia en política exterior. Le da una autonomía a la política a través del concepto de interés definido en términos de poder. Este le permite predecir la conducta de los Estados.

En la lucha por el poder, que resulta ser la esencia de la política, el sistema internacional está en un estado de naturaleza hobbesiano; lo más importante es la seguridad del Estado. El realismo plantea el equilibrio de poder, el cual, para que funcione, necesita principios morales compartidos en cuanto al valor de la paz y del sistema internacional.

3. Los cambios en el sistema internacional del sesenta y setenta y sus efectos en las teorías de las relaciones internacionales

3.1. Anomalías y cambios paradigmáticos

La década del sesenta y setenta fue una época de transformaciones en la política internacional. Estos cambios trajeron consigo nuevas interpretaciones y cosmovisiones sobre las relaciones internacionales, que se convirtieron en nuevos paradigmas o teorías. La nueva realidad que surgió a partir de este período fue producto de una serie de acontecimientos de diversa índole que pueden leerse como *anomalías*, esto es, errores que el paradigma realista no puede explicar. ¿Cuáles fueron los acontecimientos que pusieron en entredicho la capacidad explicativa del realismo?

1. *Guerra de Vietnam*: “El desproporcionado compromiso de Vietnam contribuyó a erosionar también las capacidades militares generales de Esta-

dos Unidos” (Gaddis: 1989, p. 293), y dejó dos lecciones claras en materia de seguridad. Por un lado, “la irrelevancia de la clase de poder que Estados Unidos podría hacer sentir en esas oportunidades: la tecnología, en este aspecto podría haber sido un obstáculo” (Gaddis: 1989, p. 292), y, por otro, “que la guerra también confirmó la teoría de Mao Tse-tung de que fuerzas primitivas podían triunfar sobre adversarios más sofisticados” (Gaddis: 1989, p. 292). En síntesis, el instrumento militar comenzaba a perder espacio de utilización en la política internacional.

2. *Crisis de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)*: La tensión se originó a partir del aumento del precio del petróleo como resultado de la decisión de los países miembros de la organización de no exportar más a los países que habían tomado parte en la guerra de Yom Kippur. Estos cambios afectaron a los Estados Unidos y, como bien sostiene Keohane, “cuando las crisis previas habían amenazado al mundo, Estados Unidos pudo compensarlas a través de una producción interna mayor. En 1973, la capacidad de reserva norteamericana había declinado” (Keohane: 1993, pp. 132-133).
3. *Distensión y acercamiento entre el eje este-oeste*: período de entendimiento que comenzó en la década del sesenta y se prolongó hasta mediados de los setenta, en donde “la relación triangular entre Estados Unidos, la Unión Soviética y China, abrió las puertas a una serie de avances importantes: el fin de la guerra de Vietnam, un acuerdo que garantizaba el acceso a Berlín, una reducción de la influencia soviética sobre Medio Oriente, el principio del proceso de paz árabe-israelí y la Conferencia sobre Seguridad Europea. Cada uno de estos acontecimientos contribuyó a los demás” (Kissinger: 1995, p. 727).

El realismo al principio manifestó una *resistencia al cambio*, intentando buscar explicaciones poco creíbles sobre los acontecimientos que transcurrían. Las anomalías (errores) sentaron las bases para las construcciones de nuevas teorías o paradigmas. Así lo sostiene desde la epistemología Thomas Kuhn, en su obra *Estructuras de las revoluciones científicas*.

La percepción de la anomalía, o sea un fenómeno para que el investigador no está preparado por su paradigma, desempeñó un papel esencial en la preparación del camino para la percepción de la realidad (Kuhn: 2004, p. 100).

Con esto, siguiendo a Kuhn, queremos manifestar que el cambio en la percepción de la realidad se transformó en nuevas interpretaciones, que se tradujeron en nuevos paradigmas. El primero de ellos se produjo al interior del realismo mediante un intento de modernización, que se conocería como “neorrealismo” y que tomó en cuenta los supuestos básicos (el centro duro) añadiendo la tradición del estructuralismo, siendo conocido también con el nombre de “realismo estructuralista” por su énfasis en el estudio de la

estructura. Pero la crisis introduciría un nuevo paradigma, que lo conocemos con el nombre de la “interdependencia compleja” o “globalismo”, el cual, a diferencia del anterior, sí propone nuevos constructos teóricos para el abordaje de la política internacional.

3.1.1. Robert Keohane y Joseph Nye, *la interdependencia compleja* (1977)

La interdependencia compleja parte de un diagnóstico de la política internacional diferente del realismo y del neorrealismo. Para Keohane y Nye, la política mundial es “interdependiente”, lo cual supone que los ejes temáticos centrales del realismo clásico y del neorrealismo, que hacen referencia a la lucha por el poder entre los Estados y a la primacía de la seguridad internacional, como principal objetivo del Estado, ya no juegan un papel de primer orden en un mundo cada vez más interdependiente. Ahora bien, ¿qué significa interdependencia para estos autores?

En el lenguaje común, *dependencia* significa que un estado en que se es determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. *Interdependencia* en su definición más simple significa dependencia *mutua*. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países (Keohane y Nye: 1988, p. 22).

El diagnóstico de la política mundial, la definición de “interdependencia” y su crítica al realismo plantean una visión distinta de las relaciones internacionales.

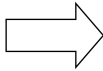
Pensamos que los supuestos de los realistas políticos, cuyas teorías predominaron en el período de posguerra a menudo representan una base inadecuada para el análisis de la política de la interdependencia. Los supuestos realistas pueden considerarse como tipo ideal. También se pueden imaginar condiciones muy diferentes. En este capítulo construiremos otro tipo ideal, el opuesto al realismo. Lo llamaremos interdependencia compleja (Keohane y Nye: 1988, p. 39).

Se menciona un nuevo *tipo ideal* porque se critican los supuestos básicos sobre los que se construye el realismo, es decir, en términos de Imre Lakatos, lo que sería el centro duro de una teoría. En el primero de ellos, el realismo postulaba como ley objetiva que la política internacional implicaba una *lucha por el poder*, lo que da como resultado un mundo esencialmente conflictivo. Para la interdependencia, la política mundial no es necesariamente conflictiva (aunque la confrontación es parte del sistema), hay posibilidades para la *cooperación internacional*.

En segundo lugar, y vinculado al punto anterior, al ser parte de un mundo donde el conflicto es real o potencial, la seguridad y supervivencia del Estado (estado de naturaleza hobbesiano) se convierten en los principales ejes de conducta en el escenario internacional. Por lo tanto, la “alta política”

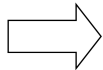
(relaciones diplomáticas-estratégicas), que ocupaba un lugar prioritario en la política internacional con el realismo, pasó a abandonar ese espacio al no encontrar un terreno consolidado en la agenda. Hay un ascenso progresivo con la interdependencia de la “baja política” (cuestiones económicas, culturales, medioambientales y energéticas, entre otras). Por último, para el realismo el actor más importante era el Estado, y fuera de él no había reconocimiento posible para otros protagonistas. “De allí que, para ellos, dicho Estado no es visualizado como la unidad básica y excluyente para el análisis de la política internacional ni como un ente racional y unitario” (Tokatlián y Pardo: 1990, p. 344). Este diagnóstico de la política internacional opuesto al realismo condujo a Keohane y Nye al planteo de las tres características de la interdependencia compleja.

Canales múltiples que conectan a las sociedades



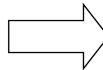
Los canales de comunicación no son puramente estatales y formales, hay también “nexos informales entre las elites gubernamentales” (Keohane-Nye, 1988, p. 41), lo que implica que hay vínculos entre distintas elites dentro y fuera del Estado que se entrecruzan en lo formal y en lo informal. La flexibilización nos lleva a que “estos canales puedan resumirse como interestatales, transgubernamentales y transnacionales (Keohane-Nye, 1988, p. 41).

Agenda interestatal con múltiples temas



Que las relaciones internacionales no sean esencialmente conflictivas, nos conduce a pensar en una falta de jerarquía por la pluralidad de temas que componen la agenda de política internacional, que van desde cuestiones económicas, culturales hasta medio ambientales, energéticas etc. En fin, “la ausencia de jerarquía en los temas significa, entre otras cosas, que la seguridad militar no domina consistentemente la agenda” (Keohane-Nye: 1988 p. 41). La nítida diferenciación entre la política interna y la internacional que establecía el realismo aquí se desvanece. “Muchos temas surgen de lo que consideraba como política interna, con lo que la diferenciación entre temas internos y externos se vuelve borrosa” (Keohane-Nye, p. 41).

La fuerza militar no es empleada cuando predomina la interdependencia



La fuerza militar sigue constituyéndose como un recurso importante en las relaciones internacionales, pero “puede ser irrelevante para resolver desacuerdos sobre aspectos económicos entre los miembros de una alianza, pero al mismo tiempo puede ser muy importante para las relaciones políticas y militares de esa alianza con el bloque rival” (Keohane-Nye, 1988, p. 41).

Finalmente, la interdependencia compleja le asigna un valor trascendental al *proceso político* (en oposición al realismo) entendido como un mecanismo capaz de transformar los recursos de poder en resultados. Las tres características que describimos con anterioridad, que eran producto de cambios en la política internacional, afectarían el *proceso político internacional*. Lo cierto es que los vínculos de los Estados se desarrollan en múltiples niveles, donde se pueden observar diversas áreas de competencias e instituciones, lo cual nos marca una *fragmentación* del proceso y la inclusión de otros actores, como *burocracias*, *organismos no gubernamentales (ong)*, *grupos económicos* y *organizaciones internacionales (oi)*, como actores que intervienen y tienen intereses. De esta manera, el proceso político no solo se llevaría a cabo hacia el interior del Estado (proceso político doméstico), sino en el *ámbito internacional a través de las organizaciones internacionales*, es decir que, de esta manera, habría una instancia adicional donde se pueden articular esos recursos de poder de los Estados en el *ámbito internacional*.

Para finalizar, de esta manera y a diferencia del neorrealismo que mediatiza entre la acción y el resultado de la estructura, la interdependencia compleja establece una doble mediatización, dada por la estructura y el proceso político.

La interdependencia compleja parte de un diagnóstico distinto de la política internacional del realismo. La seguridad ya no ocupa el lugar predominante en la agenda de temas producto de que las relaciones internacionales no son esencialmente conflictivas y que la fuerza no es un medio de utilidad para resolver cuestiones de tinte económico. Aparecen otros actores, además del Estado, como las organizaciones internacionales, donde se pueden articular recursos de poder.

3.1.2. Kenneth Waltz, neorrealismo (1978)

El neorrealismo de Waltz constituyó un intento de modernización del realismo clásico de Morgenthau y para ello se nutrió de la corriente estructuralista de la década del cincuenta y el sesenta en Europa. Esta tradición le permitió al autor dar un salto epistemológico e intelectual para comprender un elemento que sería esencial en su teoría de la política internacional: *la estructura*. El comienzo de su primer capítulo expone la preocupación por definir con precisión qué son leyes y teorías:

Los estudiosos de la política internacional utilizan el término “teoría” libremente, a menudo para referirse a cualquier obra que se aleje de la mera descripción, y rara vez para eludir a los trabajos que satisfacen los *standards* de la filosofía de la ciencia. Mis propósitos requieren que se definan cuidadosamente los términos teorías y leyes (Waltz: 1988, p. 9)

Una primera aproximación a la diferenciación entre ambos términos es el cuestionamiento que hace Waltz de que las teorías son un conjunto de leyes interconectadas, “en vez de ser meros conjuntos de leyes, las teorías son enunciaciones que las explican” (Waltz: 1988, p. 15); es así como la distinción entre ambos términos no sería cuantitativa, sino cualitativa. Pero ¿qué es realmente una teoría para el autor? “Una teoría es un cuadro mental de un reino o un dominio de actividad limitado” (Waltz: 1988, p. 19), es decir que la teoría no es un conjunto de verdades, como tampoco una reproducción fidedigna de la realidad, y debe ser juzgada por su utilidad, o sea, por la capacidad para solucionar problemas y por su poder explicativo y predictivo.

La cuestión, como siempre en el caso de las teorías, no es si el aislamiento de un reino es realista, sino si es útil. Y la utilidad se juzga por los poderes explicativos y predictivos de la teoría que pueda ser elaborada (Waltz: 1988, p. 19).

Una vez establecida esta diferenciación, en los capítulos siguientes vuelve a esbozar otra distinción entre teorías reduccionistas y teorías sistémicas. Define a las primeras como aquellas que intentan explicar el funcionamiento del todo a partir de las partes, y a las sistémicas como aquellas que entienden el todo por el todo mismo. Ambas teorías son insuficientes para explicar porque no dan cuenta de un aspecto de todo sistema, la estructura.

Un sistema está compuesto por una estructura y por unidades interactuantes. La estructura es el componente sistémico que hace posible pensar en el sistema como un todo. El problema no resuelto por los teóricos sistémicos, es hallar una definición de estructura que no incluya los atributos y las interacciones de las unidades (Waltz: 1988, p. 120).

Dejando de lado los atributos y las interacciones de las unidades, el autor propone tomar en cuenta el concepto “relación”, que puede ser utilizado para hacer mención a “la interacción de las unidades, como la posición que cada una de ellas ocupa con respecto a otras” (Waltz: 1988, p. 120), y esta posición es la que realmente nos proporciona una idea de sistema. En fin, para Waltz, la estructura se debe definir sobre la base de tres componentes:

1. *Principio ordenador*: la diferencia entre el sistema doméstico y el internacional es que este último se caracteriza por la falta de orden, que entendemos bajo el término “anarquía”. En tal contexto, los Estados buscan garantizar la supervivencia y lo hacen a partir de un sistema de autoayuda. Es decir, que *el principio ordenador que*

- es la anarquía* conduce a los Estados a la búsqueda de su propia supervivencia a través de un sistema de autoayuda.
2. *Especificador de funciones*: se refiere a las funciones que cumplen los Estados, que para Waltz continúan siendo los principales actores de la política internacional. En el contexto internacional con un principio ordenador signado por la anarquía y la consiguiente amenaza a su supervivencia, todos los Estados deben llevar a cabo todas las funciones, porque, si alguna de ellas no se realizara, se vería amenazada su existencia. *No hay especificador de funciones porque hay anarquía, y todos los Estados llevan a cabo todas sus funciones.*
 3. *Distribución de capacidades*: este último componente hace referencia a cómo se distribuye el poder en el sistema por medio del análisis de capacidades de los Estados, y, “aunque las capacidades son atributos de las unidades, la distribución de las mismas entre sí ya no lo es, es un concepto sistémico” (Waltz: 1988, p. 146).

Como el principio ordenador y la especificación de funciones no cambian, la estructura se modifica cuando se producen cambios de sistema, y esto sucede cuando hay alteraciones en la distribución de las capacidades. Los cambios de estructura son cambios de sistema, y un cambio en el número de actores (Estados) no significa un cambio de sistema.

Para Waltz hay dos sistemas, el multipolar y el bipolar, que funcionan de manera diversa, ya que ambos poseen “diferentes cualidades”.

La respuesta radica en la conducta que se requiere de las partes en los sistemas de autoayuda, es decir, equilibrio. El equilibrio se logra de manera diferente en los sistemas multi y bipolar. Cuando dos poderes rivalizan, los desequilibrios solo pueden ser corregidos gracias a esfuerzos internos. Cuando hay más de dos, los cambios en la alineación suministran un medio de adaptación adicional lo que agrega flexibilidad al sistema. Ésta es la diferencia crucial entre el sistema multipolar y el bipolar (Waltz: 1988, p. 239).

En relación con estos dos sistemas, Waltz observa que, a lo largo de la historia moderna, solo se ha producido un cambio de sistema, que se produjo con la finalización de la Segunda Guerra Mundial, donde se cambió de un sistema multipolar a uno bipolar.

Las guerras que eliminan a una cantidad suficiente de grandes poderes rivales son transformadoras del sistema. En la historia moderna, sólo la Segunda Guerra Mundial ha ejercido ese efecto (Waltz: 1988, p. 291).

Hacia el final del libro, se ocupa del tema del poder. Para Morgenthau el poder suponía relaciones de control entre quien ejercía el poder y sobre quien se lo ejercía. Para Waltz, no necesariamente reporta control

en las relaciones, aunque sí establece que es homogéneo e intercambiable, sobre todo el poder militar, que permite solucionar otras cuestiones de carácter económico.

Si no es seguro que el poder produzca control. ¿Qué es lo que hace por uno? Primero el poder suministra los medios de mantener la propia autonomía ante la fuerza de otros. Segundo, un mayor poder permite una amplitud de acción, aunque el resultado de esa acción siga siendo incierto. Tercero, los más poderosos disfrutan de mayores márgenes de seguridad al tratar con los menos poderosos y tienen más cosas que decir acerca de cuáles serán las partidas a desarrollarse y de qué manera. Cuarto, los grandes poderes dan a sus poseedores una gran influencia dentro de sus sistemas y capacidad de actuar por sí mismos (Waltz: 1988, pp. 283-284).

El neorrealismo de Waltz toma los preceptos básicos del realismo de Morgenthau, y le agrega el análisis de la estructura. Los cambios en la estructura son cambios de sistema cuando hay modificaciones en la distribución de las capacidades. La seguridad y la supervivencia continúan siendo los objetivos vitales del Estado.

3.2. Las consecuencias de las crisis paradigmáticas en la seguridad internacional

La crisis paradigmática del realismo político y los acontecimientos de la década del sesenta y el setenta no solo trajeron repercusiones desde la construcción de nuevas perspectivas o visiones de las relaciones internacionales como el *neorrealismo* y la *interdependencia compleja*, sino que también abrieron la puerta para que el concepto de “seguridad” no fuera estudiado y entendido estrictamente en términos de supervivencia y seguridad del Estado.

Es así como la falta de jerarquía en la agenda de temas en la política internacional, es decir, el ascenso de la baja política en detrimento de la alta política, significó abrir las puertas a una reorientación de la connotación del concepto de “seguridad”, ampliando su definición y alcance de tal manera de incluir otras cuestiones que hasta ese momento no eran leídas en clave de seguridad. Al respecto, los trabajos de Lester Brown (1977) *Redefining National Security* y de Richard Ullman (1983) *Redefining Security* representaron el inicio de un camino en el cual la seguridad sería redefinida y ampliada hasta incluir nuevos ejes temáticos como amenazas a la seguridad. En palabras de Brown:

The purpose of this paper is to identify and briefly describe several major new threats to national security, many of which are outside the purview of national security as traditionally defined (Brown: 1977, p. 5).

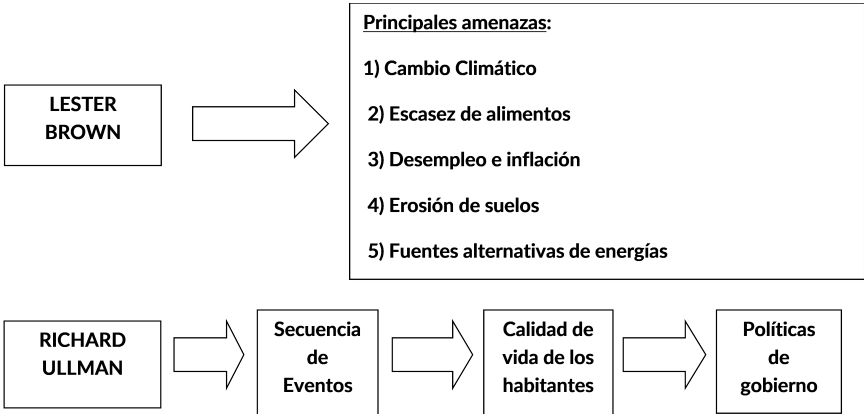
Luego de proponer una nueva descripción de las amenazas a la seguridad, no entendidas en términos de seguridad nacional, sostiene que tales amenazas probablemente provienen en mayor medida de la “relación del hombre con la naturaleza”, resaltando la importancia del deterioro del ecosistema.

The overwhelmingly military approach to national security is based on the assumption that the principal threat to security comes from other nations. But the threats to security may now arise less from the relationship of nation to nation and more from the relationship of man to nature. Dwindling reserves of oil and the deterioration of the earth's biological systems now threaten the security of nations everywhere (Brown: 1977, p. 6).

En síntesis, ¿cuáles son las principales amenazas que deben incluirse en materia de seguridad para Brown? Las *modificaciones en el clima*, que pueden enmarcarse en el denominado “cambio climático”, *las fuentes alternativas de energía* al petróleo y gas, *el deterioro de los sistemas biológicos* (la erosión de los suelos), *la falta de acceso de los alimentos* (la escasez) y, por último, en el marco de las amenazas económicas, cuestiones como el *desempleo* y la *inflación*. En una línea similar, Ullman desarrolla una idea de amenaza a los individuos y Estados, de los cuales este último continúa estando en el centro de la seguridad.

Una acción o secuencia de eventos que amenazan drásticamente, y en un período relativamente corto, degradar la calidad de vida de los habitantes de un Estado, o amenaza significativamente el rango de opciones políticas disponibles a los gobiernos de un Estado, o a instituciones privadas no-gubernamentales (personas, grupos, corporaciones) dentro del Estado (Ullman: 1983, p. 133).

En síntesis, la interdependencia compleja, con su nuevo diagnóstico sobre las relaciones internacionales y la creación de un nuevo tipo ideal opuesto al realismo, en el cual nos comunica que los asuntos de seguridad no dominan la agenda, donde la utilización del instrumento militar puede no ser un recurso válido para resolver cuestiones económicas y donde hay un ascenso de temas domésticos de la baja política –tales como medioambientales, económicos y energéticos–, generó la posibilidad de ampliar el concepto de “seguridad” hasta incluir otros ejes temáticos como parte de este. Vale la pena aclarar en este punto que se comienza a ganar en generalidad en cuanto al término, pero que, al mismo tiempo, se pierde en precisión. Todavía es muy prematuro que discutamos si el concepto con esta amplitud progresiva que va adquiriendo se diluye, pero lo cierto es que su expansión terminológica trae consigo ese riesgo colateral que veremos en el capítulo siguiente.



4. La caída de la Unión Soviética, la hegemonía de Estados Unidos y las teorías críticas de las relaciones internacionales

La desintegración de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría trajeron tras de sí el triunfo del capitalismo y la instauración de los principios del neoliberalismo económico. Para muchos significaba el renacer de un idealismo en política internacional apoyado sobre un pensamiento que la interdependencia compleja supo esbozar allá por la década del setenta. Al haber desaparecido la principal *amenaza interestatal* que había atemorizado a las democracias neoliberales, las relaciones internacionales demostraban una mayor tendencia hacia la cooperación y la integración, había una “percepción generalizada” de que el mundo ya no era esencialmente conflictivo como suponía el realismo de Morgenthau y Waltz. En palabras de Kissinger, “el fin de la Guerra Fría originó una tentación aún mayor de remodelar el medio internacional a la imagen norteamericana” (Kissinger: 1995, p. 802)

Estados Unidos se constituyó, por lo tanto, en la única superpotencia económica y militar, en el árbitro internacional y en el símbolo del triunfo de capitalismo sobre el comunismo. El Consenso de Washington fue parte de las recetas neoliberales que buscaban instaurar un nuevo orden económico internacional, impulsado por los organismos financieros internacionales que propiciaban, en aquellos expaíses del bloque comunista (entre otros), una transición hacia una economía de mercado. Sobre este contexto, “con la demolición pacífica del muro de Berlín y el colapso del imperio soviético fueron muchos los que creyeron que había sonado el final de la política y nacía una época más allá del socialismo y

el capitalismo” (Beck: 1998, p. 15); aunque la política no desapareció, sí pareció ser un mero rezago de la globalización económica.

Complementariamente, detonaron una serie de conflictos, entre los que podemos enumerar brevemente la guerra del Golfo (1991) y la posterior liberación de Kuwait mediante la operación Tormenta del Desierto, la desintegración de Yugoslavia y el estallido del conflicto en Bosnia (1991), la intervención rusa en Chechenia (1994), el atentado con gas sarín en el subterráneo de Tokio (1995) y la guerra de Kosovo (1999). Estas problemáticas nos muestran una alta conflictividad *interestatal* e *intraestatal* étnica y religiosa, complementada con la proliferación de actores como el *terrorismo*, el *crimen organizado* y el *narcotráfico*; estos actores previamente se encontraban presentes en el interior de las unidades como actores subestatales³, pero la *globalización*, la *transnacionalización* y el armado de *redes vinculares* empujaron su participación al tablero mundial como actores de la seguridad, encontrando algunos de ellos relaciones mutuamente beneficiosas. A estos “nuevos” protagonistas, aunque no tan desconocidos actores internacionales, los conoceremos con el nombre de “amenazas transnacionales”⁴.

Como pudimos ver oportunamente en el apartado 3, en todo proceso donde se manifiestan transformaciones en la realidad, estas tienen una correlación en el plano teórico. A raíz de la crisis de principios del noventa, el realismo y neorrealismo enfrenta nuevamente una serie de *anomalías* que deterioran su capacidad explicativa y proyectan nuevas visiones sobre las relaciones internacionales y la seguridad. Las consecuencias se tradujeron en una extensión del término y el alcance de este, así como el nacimiento de una perspectiva diferente a la tradicional desde la cual se miraba la seguridad, esto es, desde el ángulo exclusivo del Estado. En palabras de Kissinger, “el poder se ha vuelto más difuso y han disminuido las cuestiones a las que puede aplicarse el poder militar” (Kissinger: 1995, p. 802).

En los noventa— sostiene el profesor Juan Battaleme— tenemos el origen de los *estudios críticos de seguridad* (ECS), es decir, “enfoques críticos que implica señalar que no se los considera en términos de un programa unificado, sino de una serie de estudios” (Battaleme: 2013, p. 154), lo cual no se encuentra muy alejado de la apreciación que realiza Alexander Wendt cuando sostiene que “critical ‘theory’, however, is not a single theory. It is a family of theories that includes postmodernist,

³ Barry Buzan las llama “subunidades” en su obra *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*.

⁴ Las Naciones Unidas definen las amenazas transnacionales como “delitos que, si bien son cometidos en territorio nacional, trascienden las fronteras de los países y afectan a regiones enteras, y en definitiva, a la comunidad internacional en su conjunto. Se trata de un problema en constante evolución respecto al estado de derecho y la protección de los derechos humanos, y pone bien de manifiesto los firmes vínculos existentes con la paz y la seguridad”.

constructivists, neo-marxist, feminist and others” (Wendt: 1995, p. 71). Los ECS se acercan al fenómeno de la seguridad desde la intersubjetividad, lo que supone que en ella juegan un papel central la interacción, el vínculo con los demás, el discurso y el diálogo, amén del contexto en el cual se la formula. De esta familia de teorías, nos focalizaremos sobre el *constructivismo social* y la *escuela de Copenhague*, cuyos principales exponentes son Barry Buzan y Ole Wæver.

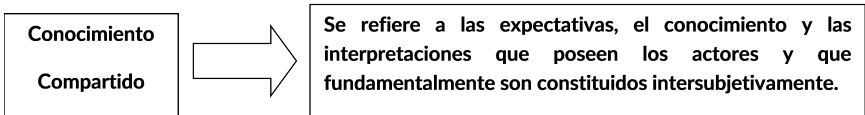
4.1. Alexander Wendt, constructivismo social (1995)

Este movimiento teórico comenzó a fines de la década del ochenta, pero coincidió con los inicios de la década del noventa. Los antecedentes previos podemos situarlos sobre dos corrientes:

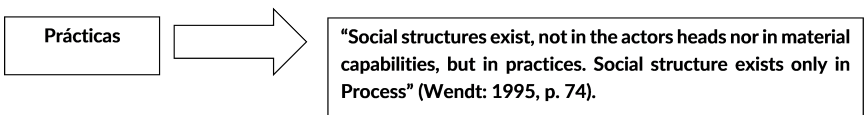
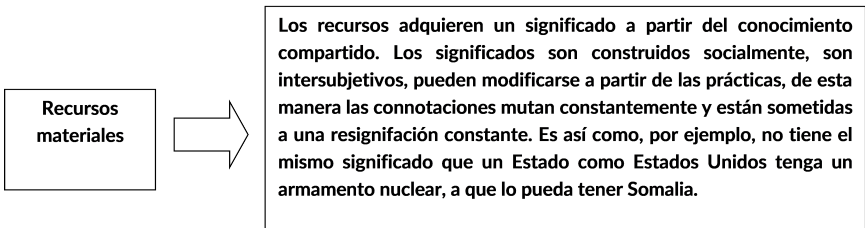
1. *Escuela inglesa de las relaciones internacionales*. Entre los exponentes de esta escuela, se encuentran Hedley Bull y Martin Wight. Planteaban una alternativa teórica al realismo norteamericano, sustentándose en la concepción de sociedad internacional (que inició Hugo Grocio en el siglo XVI), la cual nos habla de un conjunto de ideas y valores que cobran particular importancia a partir del comportamiento de los Estados. En el ámbito de la política internacional, la sociedad hace referencia a un conjunto de Estados que cooperan y comparten valores y normas, lo que les permite aproximarse al sistema internacional como una sociedad internacional.
2. *Teoría de la estructuración sociológica de Giddens*. Esta teoría intenta ser una instancia intermedia superadora en la cual la explicación de los fenómenos sociales no recaigan sobre lo estructural o lo individual. Esta explicación alternativa supone la construcción de una idea que *integre* lo estructural y lo individual.

De esta manera, es posible pensar que los individuos actúan y, a partir de estas acciones, construyen una estructura social que condiciona su comportamiento. El constructivismo social se focaliza sobre las estructuras simbólicas cognitivas, no sobre las materiales, como sostenía Kenneth Waltz. Es así como para ellos la estructura internacional es ante todo una estructura social y cumple un rol determinante en la construcción de ideas e intereses de los Estados. Recordamos que, para los realistas y neorrealistas, el sistema estaba caracterizado por la anarquía, la autoayuda y el poder, que era determinante en las relaciones con otros Estados. Por lo tanto, en este esquema la estructura determina el comportamiento de los Estados, es decir que el realismo y el neorrealismo ignoran por completo cómo la estructura conforma identidades e intereses.

Existe una mediatización de las identidades e intereses de los Estados que juegan un papel central entre la estructura social y el comportamiento de los Estados. Para el realismo y el neorrealismo, los intereses e identidades estaban establecidos (era la supervivencia). En cambio, para el constructivismo se construyen socialmente, es decir que no son inmutables, ya que el comportamiento de los Estados y sus prácticas se pueden modificar. La estructura social tiene tres elementos básicos que los componen.



Aquí es importante resaltar que, si las expectativas, el conocimiento y las interpretaciones pueden constituirse intersubjetivamente, se los construye en relación con sí mismos y en relación con los demás. Por lo tanto, mi identidad se construye a partir y a pesar de nuestras diferencias; por esta razón, el “otro” tiene un rol determinante en la formación de mi identidad.



Esto implica que las prácticas sociales adquieren un rol importante en la construcción de las estructuras sociales. De tal relevancia se edifica una idea central para el constructivismo. Dado la anarquía, que para el realismo y el neorrealismo era un mero dato que venía determinado con el sistema y no podía ser modificado, a partir de lo demostrado se puede alterar a través de las prácticas sociales porque está construida por los individuos en forma intersubjetiva.

¿Qué implicancias tiene este bagaje conceptual para la seguridad? Hasta la llegada de los estudios críticos de seguridad, el Estado era el principal actor en la política internacional y la seguridad era definida, ejecutada y planificada en torno a él. Con el advenimiento del constructivismo,

ya no sólo existe seguridad desde la perspectiva del Estado o sus grupos agregados, sino también desde la perspectiva de *los individuos* quienes se ven expuestos a mayores desafíos que amenazan la subsistencia tanto de la comunidad política organizada como así también la propia existencia como individuos (Battaleme: 2012, p. 136).

Recapitulando, si las principales estructuras son sociales, no materiales, y los intereses e identidades no se encuentran preestablecidos como sostenía el realismo con la supervivencia, las prácticas sociales (tercer elemento de la estructura) nos ayudarían a pensar que la anarquía no es un mero dato inmutable, sino que puede modificarse, al igual que las identidades e intereses de los actores que afectan el comportamiento de los Estados.

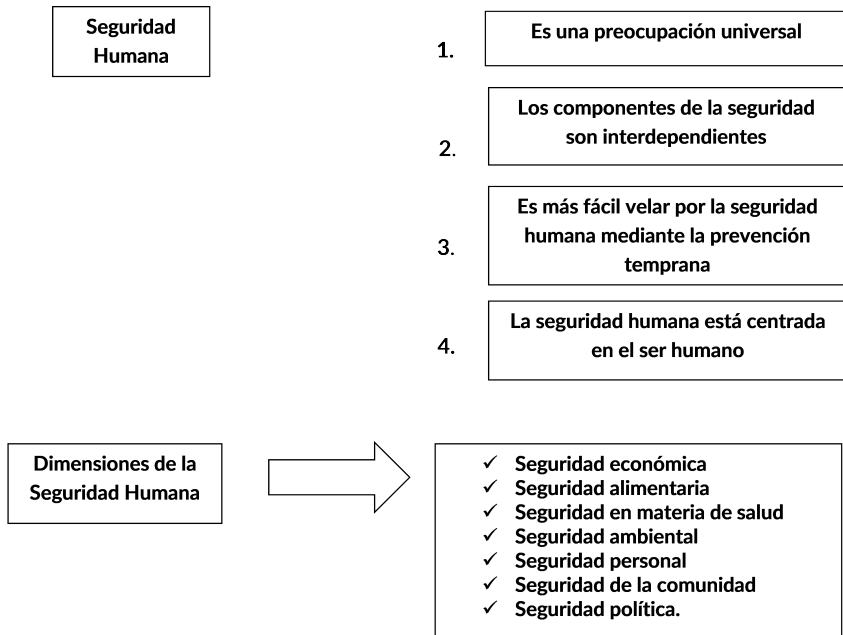
Con esto ponemos en evidencia la posibilidad de “construcción” de un nuevo ambiente de cambios en la política internacional en materia de seguridad, donde las identidades e intereses, mediante una construcción, deconstrucción y resignificación intersubjetiva, nos conducen a una nueva dinámica que incluye la formación de un nuevo proceso político en el cual el flujo dinámico constante de construcciones tiene como producto final el ingreso y egreso de la agenda de política internacional de nuevas amenazas, que no solo contemplan al Estado, sino también a los *individuos o grupos de individuos*. Por lo tanto, la ampliación del concepto de “seguridad” hasta la inclusión de nuevas amenazas nos conduce a repensar la seguridad. Aunque una extensión cuantitativa no necesariamente se traduce en una mejora cualitativa.

El ejemplo más claro que nos permite visualizar la injerencia e influencia del constructivismo en seguridad es el concepto de “seguridad humana”. Esta “construcción” de la seguridad marca el peso que comenzaron a tener las *organizaciones internacionales* en la elaboración de la seguridad. Si bien Naciones Unidas emitió un informe conocido con el nombre “Los conceptos de seguridad” (1986), el cual fue un primer paso en ese sentido al declarar que el Estado continúa presentándose en el centro del escenario de la seguridad, confirmó que esta tiene una multiplicidad de ámbitos, donde el militar constituye uno más en su *carácter multidimensional*. El compromiso que asumieron muchos Estados en su consideración significó “la transición desde el concepto estrecho de la seguridad

nacional hacia el concepto globalizador de la seguridad humana” (PNUD: 1994, P. 27).

Se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país (PNUD: 1994, p. 26)

Sintetizaremos a continuación las “características esenciales” que elabora el informe del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo:



Fuente: Informe de PNUD de 1994.

En lo referente a la escuela de Copenhague, hay que enfatizar que su visión de la seguridad marca una estrategia de investigación diferenciadora en relación con lo que veníamos observando hasta aquí, brindándonos una mirada europea en contraposición con las principales cosmovisiones norteamericanas.

Lo que se destaca en el marco de esta escuela es el *abordaje de la seguridad*.

La seguridad tendría que vaciarse de contenido instrumental para poder evaluar su función para determinados problemas. Este proceso de vaciamiento, se concibe dentro de la dialéctica de securitización y desecuritización, la cual consiste en depurar a la seguridad de aquellos usos que buscan desviar la atención hacia problemas que en principio no requieren una intervención estatal o militar (Orozco Restrepo: 2006, pp. 144-145).

De aquí se desprende la teoría de la securitización, en donde,

bajo esta óptica, la seguridad es el resultado de dinámicas de securitización, es decir, procesos por los que un actor securitizador identifica a través de un acto de habla una amenaza existencial para un objeto referente ante una audiencia determinada, pretendiendo obtener de ésta la legitimidad para tomar medidas excepcionales (Buzan, Weaver y De Wilde: 1995-1998, pp. 25-55).

Por lo tanto, para finalizar, y citando al profesor Battaleme:

Las sociedades y los individuos terminan transformando un tema securitizado en una amenaza existencial, la cual al ser aceptada conlleva consecuencias políticas. Estas preguntas muestran la naturaleza política y endógena que tiene la seguridad al igual que su grado de contingencia, esto es de posibilidad de cambio de amenaza (Battaleme: 2013, p. 158).

5. La seguridad internacional vista desde las amenazas y los riesgos

5.1. ¿Qué es seguridad internacional? ¿Qué son las amenazas y los riesgos? Hacia la “construcción de un tablero de comando”

Antes de llegar a la edificación de un escenario internacional en materia de seguridad, que incluya los principales temas que componen un tablero de comando actual, debemos plantear una definición del término “seguridad internacional”. A tales fines, propongo la siguiente definición:

La seguridad internacional es un subcampo de las relaciones internacionales que se concentra en el estudio de la paz y la estabilidad, el conflicto y sus manifestaciones en el sistema mundo, donde el Estado, el individuo o grupos de individuos perciben, interpretan y resignifican amenazas y riesgos a su seguridad.

Pasamos a continuación a explicar la definición. La inclusión en la connotación de seguridad internacional del concepto de “paz” se asocia

a diversas significaciones. Si recurrimos al *Diccionario de Política* de Bobbio, Mateucci y Pasquino, allí es posible ver la connotación negativa de paz es definida como “ausencia de guerra” (Bobbio, Mateucci y Pasquino: 1994, p. 1165), lo cual nos remite a suponer que no incluye al conflicto o a la tensión derivada de este, es decir que puede haber ausencia de guerra y aun así un conflicto latente o tensión.

Otro punto importante en la definición lo da la inclusión del *sistema mundo* de Wallerstein y no de sistema internacional, ya que este último haría referencia solo a los Estados y no al resto de los actores en materia de seguridad internacional y preferimos ganar en generalidad en este punto y no en precisión. Hay dos elementos más que se desprenden de esta definición. El primero de ellos es la *subjetividad*, que está dada por la percepción, la interpretación y la resignificación (operatividad). Si incluyéramos solamente en la definición a la percepción, nos quedaríamos sin respuesta en un plano meramente teórico-reflexivo, frente a una posible amenaza, ya que solo percibiríamos, pero no interpretaríamos ni resignificaríamos. Por lo tanto, estos dos últimos son los que nos permiten sumergirnos en el plano de la *acción*. El segundo elemento, la *objetividad*, nos lleva a comprender que hay seguridad “cuando no hay amenazas o peligros concretos cercanos contra los valores y bienes de una comunidad” (Cardinale: 2018, p. 1). La amenaza puede definirse como la *probabilidad (hechos o pruebas)* de que un acontecimiento o concatenación de ellos puedan suceder ocasionando destrucciones materiales y pérdida de vidas humanas, de manera que afectaría el comportamiento del individuo, de grupos o de la sociedad. Por lo tanto, el riesgo estará en función de la *mayor o menor probabilidad* de que el acontecimiento o serie de acontecimientos puedan producirse. Volviendo sobre los apartados teóricos I y II, donde desarrollamos las líneas filosóficas y teóricas principales, podemos sintetizar esta información y trasladarla al ámbito de la seguridad internacional para comprender las amenazas que tienen a cada una de ellas.

- Realismo, neorrealismo, interdependencia compleja y visión clausewitziana (amenazas interestatales): un Estado de su misma naturaleza.
- Brown y Ullman (medio ambiente y cuestiones económicas): cambio climático, desempleo e inflación, escasez de alimentos, erosión de los suelos y fuentes alternativas de energías.
- Constructivismo (amenazas transnacionales): terrorismo, crimen organizado, narcotráfico, lavado de activos, trata de personas e individuos o grupos.
- Constructivismo (seguridad humana-PNUD): seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud (pande-

mias), seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política.

5.1.1. *Construyendo y deconstruyendo una agenda de seguridad internacional pos 11-S para el siglo XXI*

El objetivo del presente apartado consiste en diseñar un tablero de comando de seguridad internacional sobre la base de las construcciones y palabras claves/indicadores (KPI)⁵ que realizan las principales corrientes teóricas de las relaciones internacionales. De esta manera, se le provee al lector herramientas conceptuales para el abordaje de las problemáticas, considerando que en el mundo de hoy se constituyen de una multiplicidad de amenazas y riesgos claramente heterogéneos que requieren un abordaje interparadigmático. Se entiende por “tablero de comando” un *sistema* que permite, mediante la configuración de un esquema, sistematizar, organizar y presentar datos que nos brinden información para la toma de decisiones. Tradicionalmente, se empleaba en el marco organizacional, pero la finalidad de poder utilizarlo aquí es que nos brinde un diagnóstico lo más certero posible sobre cuáles son las amenazas que se encuentran presentes en la actualidad. En síntesis, el tablero de comando nos brindará, en una primera instancia, *indicadores/palabras claves* y, en segundo término, lo más complejo, la realización de un *diagnóstico internacional*.

- Realismo y neorrealismo (amenazas interestatales). Indicadores/palabras claves: poder, alta política, gasto militar, armamentismo, carrera armamentística, desarme nuclear, tecnologías armamentísticas y estructura.

El realismo y el neorrealismo constituyen un tablero de comando sobre la base de un mundo conflictivo donde la política internacional implica una lucha por el poder y una creciente dificultad de acceso a los escasos recursos. En esta confrontación, la amenaza proviene de un Estado que tiene que garantizar su supervivencia en un contexto de anarquía. La *confrontación entre Estados*, por lo tanto, constituye un estado normal y potencial, donde palabras como “gasto militar”, “armamentismo”, “desarme nuclear”, “carrera armamentística” y “tecnologías armamentísticas” son incorporadas como indicadores y parte del glosario de un mundo realista. Los últimos datos aportados por el Instituto Internacional para la Paz de Estocolmo (SIPRI), referentes al 2021, nos hablan de un incremento del *gasto militar* en plena pandemia mundial del 2,6 % en términos

⁵ Por esta sigla hacemos referencia a Key Performance Indicator.

reales con relación al 2019⁶. En el documento publicado por SIPRI al momento de esta edición, *Estados Unidos y China* se destacan por ser los dos Estados que más incrementaron sus gastos, aunque es de enfatizar que, en el caso del primero, representa el 39 % del total del gasto mundial. Por su parte, China aumento su gasto en 1,9 % con relación al 2019, como parte de un proceso de modernización de su equipamiento militar a largo plazo. Ambos se encuentran involucrados en una puja de poder por el liderazgo internacional y han emprendido un proceso de modernización de armamento y arsenal nuclear. En cuarto lugar del gasto militar, aparece *Rusia*, aunque alejado de los tres primeros, el cual subió en los dos últimos años un 2,2 %⁷. Entre estos datos, se resalta que algunos miembros de la OTAN incrementaron sus gastos militares como parte del acuerdo alcanzado en la Cumbre de Gales (2014) con Estados Unidos, donde se determinó subir el gasto militar por parte de sus Estados miembros en un 2 % por un período de 10 años.

Si bien su fuerte aumento se debió a numerosos factores –como la necesidad de modernizar su arsenal o de disminuir su dependencia de Rusia para el mantenimiento de los sistemas de armamento– la razón principal fue su percepción de Rusia como una mayor amenaza (SIPRI: 2020, p. 11).

Estas palabras claves/indicadores nos manifiestan la plena vigencia y perdurabilidad del realismo político y la *alta política* (relaciones diplomático-estratégicas). Aunque no podemos avizorar que se destaquen en el espacio predominante que supieron tener en la Guerra Fría. Es evidente que la *pandemia* reconfiguró la gravitación de algunos Estados en la estructura de poder y acentuó la presencia de las *Fuerzas Armadas* en su despliegue hacia el interior del Estado, como medio de control de fronteras y en apoyo a otras fuerzas internas. En fin, lo descripto reposicionó conductas e indicadores del realismo, lo que nos hace pensar que ocupa un lugar más trascendente que el que venía desempeñando hace algunos años.

Sin embargo, más allá de los elementos realistas que se encuentran presentes, debemos incorporar nuevos elementos contextualizadores y transformadores que nos llevan a visualizar un nuevo tablero de comando con indicadores/palabras claves. Comenzamos por añadir el vocablo “transnacional” que fue acuñado por Robert Keohane en 1971:

⁶ SIPRI, en bit.ly/3A5PCgf.

⁷ Un dato que no puede pasarse por alto en los datos aportados por SIPRI es que el quinto puesto de gasto militar lo ocupa Reino Unido, que en plena pandemia aumentó su gasto en un 2,9 %, en 59.000 millones de dólares.

Movimiento de elementos tangibles o intangibles a través de las fronteras estatales, en el cual al menos uno de los actores involucrados no pertenece a gobierno u organismo internacional alguno (Keohane: 1971, p. 332).

Este término, vertido por uno de los precursores de la interdependencia compleja, será nuestra referencia para la construcción del segundo tablero de comando, ya que no podemos acercarnos al mundo de hoy de la pandemia sin pensar en la transnacionalidad, la interdependencia y la globalización.

- Interdependencia compleja (amenazas interestatales). Indicadores/palabras claves: interdependencia, baja política, cooperación, múltiples temas de agenda, proceso político, fuerza militar pierde efectividad como medio de resolución de problemáticas.

Sin lugar a dudas, la dinámica actual de la pandemia refleja indiscutiblemente el rol de la transnacionalización y la *interdependencia*, que, a través de fuerzas externas, actúan y generan efectos asimétricos en el marco de la globalización. En este sentido, la interdependencia puede ser un potenciador de riesgo cuando “la vida de cualquier Estado se puede ver afectada y alterada por acontecimientos acaecidos en cualquier lugar del planeta por distante que este sea” (Serra Rexach: 2013, p. 14). “Globalización implica interdependencia” (Portero Rodríguez: 2013, p. 38). En este contexto, asumen preeminencia otras cuestiones, como las económicas, políticas o medioambientales (*baja política*), desplazando a un segundo plano a los asuntos diplomáticos/estratégicos (alta política). Si bien la interdependencia reconoce la anarquía y el conflicto interestatal como partes del sistema, se le asigna un valor a la *cooperación* que se encuentra presente y puede situarse como un elemento de unión a través del rol que pueden ocupar los *organismos internacionales*, donde puede llevarse a cabo parte del proceso político. Cabe aclarar en este punto que, si bien la pandemia es un reflejo de un mundo interdependiente y transnacional, esta no se encuentra aún contemplada como una cuestión de seguridad, es decir, como una amenaza para este tablero de comando. Las amenazas continúan siendo los Estados. A continuación pasamos a delinear el último tablero de comando correspondiente a los cambios en la década del 90 y post 11-S.

- Constructivismo (amenazas transnacionales). Lavado de activos, pandemias, terrorismo islamista, ciberseguridad, delincuencia organizada transnacional, tráfico de drogas, trata de personas, tráfico ilícito de inmigrantes, tráfico ilícito de armas, comercio ilegal de flora y fauna, y tráfico de medicamentos adulterados.

- Delincuencia Organizada Transnacional⁸. Esta incluye: tráfico de drogas, trata de personas, tráfico ilícito de inmigrantes, tráfico ilícito de armas, comercio ilegal de flora y fauna, y tráfico de medicamentos adulterados.

Los atentados del 11-S en Estados Unidos transformaron al terrorismo de corte islamista en un fenómeno transnacional, logrando unir dos amenazas que fueron parte de dos lógicas distintas. Así nos lo deja ver Francis Fukuyama cuando nos dice que “el 11-S cambió las percepciones de amenaza contra Estados Unidos porque aunó dos peligros que combinados resultaban más mortíferos que por separado: el islamismo radical y las *armas de destrucción masiva (ADM)*” (Fukuyama: 2007, p. 78). El primero nos remitía a fines de la década de los setenta, y el segundo fue parte de los indicadores de la Guerra Fría. Es así como la conjunción de ambos se constituyó en una amenaza de la cual se derivó una nueva coyuntura donde *la seguridad nuevamente era el interés del Estado*.

Se enunciaron estrategias de seguridad nacional para hacer frente a los nuevos cambios. La primera fue del año 2002 y entre sus puntos más importantes resaltan el *unilateralismo, la guerra preventiva y promover la democracia, la seguridad y la libertad*, estos últimos muy similares al cuarto principio del realismo político de Morgenthau, que sostenía que los principios morales universales no se pueden aplicar a los Estados de una manera “abstracta” y “universal”, sino que deben ser filtrados a través de circunstancias de lugar y tiempo. La otra estrategia, que data del 2006, “de ninguna manera rompe con la del 2002. Antes bien, le da continuidad, aunque incorpora desafíos a la globalización, como las pandemias, el tráfico de armas y los desastres naturales” (Rosas: 2020, p. 510). Pese a ello, el terrorismo transnacional continuó su expansión y llevó sus ataques de lobos solitarios a Europa.

Por su parte, la *delincuencia organizada transnacional*, como la denomina Naciones Unidas, incluye al narcotráfico y el tráfico de armas como las principales subcategorías o tipos de delito. Como bien señala el organismo, la dinámica de este flagelo hace que deban adaptarse al espacio en el cual se lleva a cabo. Las ganancias que se obtienen de estas actividades ilícitas, al no poder ser puestas en circulación en lo inmediato por su origen ilegal, deben pasar a la economía formal mediante un proceso de blanqueo conocido con el nombre de “lavado de activos”⁹. La interdependencia y la transnacionalización nos obligan a trabajar en conjunto con otros Estados e instituciones financieras internacionales

⁸ Las diferentes formas de delincuencia organizada transnacional son las que toma en consideración Naciones Unidas. Para más información, ver bit.ly/2TfHeKy.

⁹ En torno a este tema, existe el índice de Basilea (PLD), que mide el nivel de riesgo de blanqueo y la posible utilización de estas utilidades para financiar actividades como el terrorismo.

mediante el intercambio de información y un marco regulatorio apropiado. Muchas veces este blanqueo supone contactos con las esferas del Estado para buscar corromper a funcionarios y tener cierta impunidad, o, si esto no es posible, imponer la violencia para lograrlo.

En relación con la actual pandemia, en

el comienzo del siglo XXI la consideración de la salud como un asunto de seguridad ha ido adquiriendo una importancia creciente en la agenda internacional, principalmente por dos motivos: la propagación de enfermedades como el sida, el SARS, el ébola o la aparición de la tuberculosis resistente y, por otro lado, el riesgo de cometer un acto de bioterrorismo (Hidalgo García: 2020, p. 73).

Sin embargo, la pandemia del COVID-19 dejó ver tras de sí la baja cooperación en el intercambio de datos sobre enfermedades y una inversión deficiente en infraestructura en materia de salud. Si bien las pandemias no son factores nuevos en política internacional, constituyen “amenazas ya sea por su generación de forma intencionada o por la rápida velocidad de propagación de los patógenos en un mundo globalizado” (Hidalgo García: 2020, p. 74), es decir que lo nuevo está en función de la dimensión y el alcance del fenómeno.

Para finalizar, de todas las amenazas presentadas, la que resulta verdaderamente nueva es la *ciberseguridad*. Dentro de las ciberamenazas, podemos mencionar brevemente el robo de información por medio de engaño (*phishing*), suplantación de identidad (ataques de *replay*) o el ingreso repetido de claves para el acceso (fuerza bruta), entre otras. Muchos se preguntan quiénes son los responsables de estos ataques, señalando algunos gobiernos y grupos de poder organizados que buscan hacerse de información vital para luego venderla y obtener réditos económicos, o intervenir en asuntos internos de otros Estados adulterando datos y promoviendo desinformación que puede llegar a debilitar a la cohesión interna. Un *ciberataque* en el contexto de la pandemia tiene la posibilidad de dañar las infraestructuras de salud, lo cual repercutiría sobre la atención de los pacientes. Por ejemplo, hace unos meses, en plena pandemia un grupo de *hackers* intentaron realizar ciberataques a empresas farmacéuticas, tratando de hacerse de información clave para luego venderla o desarrollarla para tratamientos propios contra el COVID-19.

6. Diagnóstico final. Tablero de comando mundial

Las palabras claves/indicadores nos permitieron acceder a información primaria para poder brindar un diagnóstico en la construcción de un

tablero de comando, el cual nos dice, en los últimos datos aportados por SIPRI, que el sistema mundo es *unipolar desde lo militar* con un gasto en aumento, en el cual Estados Unidos continúa ocupando el primer lugar, representando el 39 % del gasto total mundial. La rivalidad sino-norteamericana por el liderazgo internacional ocupa un lugar destacado, al igual que la modernización del armamento. La distribución de las capacidades por momento *no* marcan un *cambio de estructura* y consecuentemente un *cambio de sistema*. Si bien la unipolaridad en lo militar es indiscutible en el mediano plazo, desde lo económico los rasgos denotan lo contrario, una marcada *multipolaridad en lo económico-comercial*, con un fino *equilibrio de poder*. La pandemia nos recordó que la *interdependencia* y la *transnacionalidad* son los rasgos de una globalización económica, donde el comportamiento de los Estados continuó siendo signado por *conductas egoístas y unilaterales*, que poco contribuyeron a la *cooperación* y a repositionar a los *organismos internacionales* como una instancia necesaria del proceso político internacional. Podemos resumir que la *alta política* y la *seguridad* del Estado siguen estando en vigencia y ocupando un lugar destacado en el tablero de comando internacional, aunque esta ya no puede ser definida estrictamente en términos estatales. El Estado se repositionó como consecuencia de la pandemia como el actor más importante de las relaciones internacionales. La amplitud del tablero de comando hasta la inclusión de otros ejes temáticos de la *baja política* y la extensión o denotación del término “seguridad” al incluir a partir de la década del noventa la seguridad humana presentaron una resignificación del término adaptándolo a otras potenciales amenazas, como amenazas a la salud, a la economía o al medio ambiente, de las cuales la ciberseguridad es realmente la más nueva de todas. La extensión del término corre el siguiente riesgo: *que todo sea seguridad y nada sea seguridad*. La última reunión llevada a cabo en la Conferencia de Munich en febrero de este año, con la participación de Estados Unidos, nos hace pensar en una vuelta activa al multilateralismo y en el fortalecimiento de una alianza estratégica con Europa, que tiene como principal finalidad disponerse para una “competencia estratégica con China en el largo plazo”, aunque aún es muy temprano para poder evaluar la cuestión, ya que los hechos fueron recientes al momento de escribir estas líneas.

En síntesis, en un tablero de comando internacional para la toma de decisiones, la seguridad sigue estando en la cima, aunque las amenazas son definidas y resignificadas en relación con las percepciones que cada actor tiene, lo que dificulta la “construcción” de un tablero de comando mundial debido a la falta de consensos. Ello nos invita a contemplar un tablero desordenado, pero con una cierta preeminencia de elementos del realismo en la construcción y armado de ella. La riqueza del análisis reside en saber abordar las problemáticas desde diversos enfoques.

7. Reflexiones finales

A lo largo del texto, fue posible observar una evolución de las ideas del realismo político desde sus comienzos con Tucídides hasta llegar a Von Clausewitz. Allí fue posible trazar algunos supuestos que luego en el siglo XX se consolidarían en escuelas de pensamiento o paradigmas, ya que en el período que se trató no se puede aplicar dicha terminología.

Tucídides bien puede ser considerado el precursor de esta corriente de ideas, ya que su foco giró en torno al análisis del flagelo de la guerra y sus causas, y reconoció que los actores más importantes son las unidades políticas. En este contexto, donde la guerra se presentaba como instrumento válido por parte del accionar de las unidades, la seguridad y la supervivencia eran los intereses vitales y se constituían alianzas en relación con la preservación de ambos intereses. La continuación de estas ideas se refleja con claridad en Roma con Tito Livio, donde la supervivencia del Imperio (ya no de las polis) fue el objetivo primordial de los gobernantes y la guerra se presentó tempranamente como un medio mediante el cual se construyó el Imperio. Lo que puede notarse con claridad en Tito Livio es el valor que le asignaba a los recursos económicos en la conformación del poder militar.

Maquiavelo, por su parte, inició una nueva corriente de ideas al interior del realismo, al pensar la política como era y no como debía ser. La construcción del estado de naturaleza la utilizó para explicarnos que los hombres buscan el poder para garantizar su seguridad y que esto genera una lucha por el poder y los recursos. La guerra para Maquiavelo describe y explica el contexto de la Italia renacentista del siglo XVI como un producto de la inseguridad y de los intentos de dominio de unos sobre otros.

Hobbes coincidió con Maquiavelo en el estado de naturaleza, donde la inseguridad es producto de la falta de límites a la guerra, generada por la escasez de recursos. La anarquía y la mirada conflictiva de la realidad son elementos parte del análisis de estos autores.

Hegel, por su parte, nos ayudaría a pensar el Estado no desde el lugar del contractualismo, sino de la modernidad, donde el Estado es producto de un pacto, y no de la voluntad de los individuos. Es un ente racional y autónomo que no pacta, porque es soberano.

Finalmente, la figura de Von Clausewitz nos proporcionó un estudio pormenorizado de la guerra mediante el intento de construcción de una ciencia, que termina en una elaboración de una teoría trinitaria de la guerra, que tiene como principal protagonista al Estado (por eso es interestatal) y el recurso a la aplicación del instrumento militar a la vida política entre Estados.

El siglo XX comenzó con el surgimiento de las relaciones internacionales como disciplina y con ella el primer debate entre dos corrientes

de pensamiento, que presentan diferencias irreconciliables en relación con cómo debe organizarse la sociedad, con la concepción de la naturaleza humana y con la política. Esta discusión entre realismo versus idealismo tomó un vuelo en materia de seguridad, donde el eje del debate se desplazó hacia la disyuntiva *seguridad colectiva versus equilibrio de poder*. La finalización de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Guerra Fría fortalecieron los cimientos de las ideas del pensamiento realista arraigadas en la sociedad norteamericana, que veía con temor el expansionismo de la Unión Soviética sobre Europa Oriental y la necesidad de limitar su accionar, primero a través de las ideas de George Kennan con la elaboración de la *contención* y luego con la lectura de la obra de Morgenthau, la cual constituyó una especie de manual para los políticos norteamericanos, y permitió la formación de un personal especializado para la materia.

Las ideas del realismo de Morgenthau significaron el triunfo de un conjunto de postulados de los pensadores clásicos del realismo, tales como Maquiavelo, Hobbes y Von Clausewitz. El mundo se asemejaba a un estado de naturaleza hobbesiano y a una lucha por el poder, que llevaría “necesariamente” a la victoria del *equilibrio de poder*. El debate que se inició en las décadas del cincuenta y sesenta tiene como protagonistas al *realismo* y al *cientificismo*, donde la disputa se centraba en el empleo de métodos científicos y la enunciación de hipótesis corroboradas empíricamente. Si bien fue posible un acercamiento entre ambas posiciones, sin quererlo se abrió una discusión previa a la instauración de una crisis en las décadas del sesenta y setenta, en la cual el realismo comenzó a perder capacidad explicativa de los nuevos fenómenos que circundaban la política internacional. Las anomalías sentaron las bases para la construcción de nuevas realidades que se configuraron en nuevas construcciones teóricas y metodológicas, es decir, en nuevos paradigmas. De esta manera, las transformaciones tomaron dos senderos: el primero de ellos tuvo como foco la modernización del realismo clásico conocido con el nombre de “neorealismo”, cuyo exponente fue Kenneth Waltz, y el segundo camino condujo a la creación de una nueva visión de las relaciones internacionales, la *interdependencia compleja*. Esta última introdujo nuevas modificaciones a la seguridad al considerar que el mundo ya no es puramente conflictivo y que es posible la conciliación de intereses. Consecuentemente, la seguridad ya no ocupaba el lugar destacado que supo tener en la agenda del realismo en el marco de la alta política. Este desplazamiento de la seguridad por otros temas de agenda doméstica que se posicionaron como relevantes hizo que el instrumento militar ya no fuera un recurso que se pudiera aplicar para resolver conflictos en otras áreas. Esta nueva reinterpretación llevó a nuevos estudios sobre la seguridad, ampliando su definición e incluyendo nuevas amenazas tales como las que enunciaban Brown y Ullman.

La llegada de la década del noventa y de los nuevos acontecimientos que suponían un mundo menos conflictivo y más cooperativo pronto se topó con nuevos indicadores menos realistas. El resultado fue la construcción de nuevas perspectivas teóricas (teorías críticas) que pretendían abordar las nuevas problemáticas desde un ángulo diferente. Es así como surgieron el *constructivismo* y los *ECS*, nuevas amenazas transnacionales que presentaban un rasgo en común: eran agentes no estatales. La seguridad continuaba estando presente en las mentes y ahora en las prácticas, a través de nuevas interpretaciones que tenían como finalidad ampliar el término e incluir connotaciones que estaban fuera de las visiones clásicas. El ejemplo más figurativo lo constituyó la seguridad humana. La seguridad volvía a aparecer en un nuevo contexto internacional, pero adquiriendo otras significaciones y abarcando otros actores heterogéneos y diversos que no tenían nada de “nuevos”, ya que se encontraron presentes al interior de las unidades en la Guerra Fría. Quizás lo nuevo radicaba en la posibilidad de las redes vinculares transnacionales, en la pluralidad de delitos cometidos y en las fronteras cada vez más permeables.

El 11-S no modificó mucho el mundo, la seguridad seguía condicionando otros temas y continuaba al tope de la agenda; quizás lo que sí cambió fue la amenaza dominante, donde los enemigos eran una conjunción del terrorismo y las ADM o aquellos Estados que cobijaban terroristas. Esta coyuntura se prolongó con los atentados terroristas en Europa que tuvieron como epicentro a España (2004), Reino Unido (2005), París (2015) y Bruselas (2016), lo cual volvió a poner sobre la mesa si el medio efectivo para contrarrestar estas amenazas era el poder militar. Es así como “las ideologías juegan un papel fundamental en la interpretación de la realidad, en la visión del mundo y, por tanto, también, en la construcción y consolidación de las identidades colectivas” (Portero Rodríguez: 2013, p. 25) y pueden considerarse potenciadores de riesgo. La pandemia nos recordó que la interdependencia y la transnacionalización hacen que un acontecimiento que se creía lejano desde el punto de vista geográfico puede afectarnos y potenciar nuestras vulnerabilidades. La seguridad volvió a presentarse ante nosotros, esta vez definida en términos de salud. ¿Por qué los Estados continúan invirtiendo cifras exorbitantes en el gasto militar, modernización de armamento o en ciberseguridad si no hay probabilidad de un enfrentamiento directo entre las potencias hegemónicas?

La seguridad desde Tucídides hasta la actualidad se encuentra presente en cualquier tablero de comando que quiera abordar un diagnóstico serio de las relaciones internacionales, y lo seguirá estando (pese a que podemos sumar otros enfoques) en la medida en que el ambiente en el cual nos desenvolvemos continúe pudiéndose leer en un enclave realista. Y quizás esto se constituya de esta manera, porque las conductas de los

Estados son las mismas desde hace siglos: la lucha por el poder y la hegemonía, donde la cooperación está reducida a una mínima expresión para que el sistema funcione y no colapse, pero la desconfianza prevalece.

Bibliografía

- Aron, Raymond (1961), *Tucidides y el relato histórico*. Editorial Página Indómita, España.
- Battaleme, Juan (2013), *Los estudios de seguridad desde los enfoques racionalistas a los críticos*, Eudeba, Ciudad de Buenos Aires.
- Beck, Ulrich (1998), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas de la globalización*, Paidós, Buenos Aires.
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (1994), *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, 7.º edición.
- Brown, Lester (1977), *Redefining National Security*, Worldwatch Institute, Paper 14.
- Buzan, Barry, Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Londres.
- Cardinales, María Eugenia (2018), *Seguridad Internacional y derechos humanos. En busca de una mirada autónoma para América del Sur*, Editorial Teseo, Ciudad de Buenos Aires.
- Carpio, Adolfo (1995), *Principios de filosofía. Una introducción a su problemática*, Editorial Glauco, Buenos Aires.
- Cassirer, Ernst (1993), *El mito del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Fukuyama, Francis (2007), *América Latina en la encrucijada. Democracia, poder y herencia neoconservadora*, Ediciones B.S.A, Barcelona, España.
- Gaddis, John Lewis (1989), *Estrategias de la Contención. Una evaluación crítica de la política de seguridad norteamericana de posguerra*, Editorial Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, Argentina.
- Hobbes, Thomas (1979), *El Leviatán*, Editora Nacional, traducción de A. Escotado, Madrid.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos (2013), *Potenciadores de riesgo*, Ministerio de Defensa, Cuadernos de Estrategia n.º 159.
- Kauppi, Mark y Viotti, Paul, (1992), *The Roman Empire and the development of Greco-Roman Thought*, Macmillan, Nueva York.
- Kennedy, Paul (1994), *Auge y caída de las grandes potencias (II). El nuevo orden mundial y su futuro previsible*, Editorial Glous, Madrid, España.
- Keohane, Robert (1993), *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Editorial Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, Argentina.

- Kissinger, Henry (1995), *La diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- Kuhn, Thomas (2004), *Estructura de las revoluciones científicas*, Editorial Fondo de Cultura Económica, traducción de Agustín Contin, México.
- Maquiavelo, Nicolás (1994), *El príncipe*, Editorial Esplugues de Llobregat, Barcelona.
- Maquiavelo, Nicolás (1987), *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Editorial Alianza, Madrid.
- Melossi, Darío (1992), *El estado del control social*, Siglo XXI Editores, México.
- Morgenthau, Hans (1986), *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Editorial Grupo de Estudios Latinoamericanos (GEL), Argentina.
- Orozco Restrepo, Gabriel Antonio (2006), “El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad, en Fuerzas Armadas y Sociedad”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 20, n.º 1, Santiago de Chile, Flacso.
- PNUD (1994), *Informe sobre desarrollo humano 1994*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rosa, María Cristina (2020), *La seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo. A varios años después del 11 de septiembre*, Editorial Teseo, Ciudad de Buenos Aires.
- Samuelson, Paul y Nordhaus, William (1999), *Economía*, Editorial McGraw Hill, España, 16.º edición.
- Taylor, Charles (1983), *Hegel y la sociedad moderna*, Fondo de Cultura Económica, traducción de Juan J. Utrilla, México.
- Tokatlián, Gabriel y Pardo, Rodrigo (1990), “La teoría de la interdependencia. ¿Un paradigma alternativo al realismo?”, *Revista del Instituto de Relaciones Internacionales de Chile*, vol. 23, n.º 91, pp. 339-382.
- Tomassini, Luciano (1988), *Relaciones Internacionales: Teoría y práctica*. PNUD-CEPAL, Santiago de Chile.
- Ullman, Richard (1983), “Redefining Security”, *International Security*, vol. 8, n.º 1.
- Várnagy, Tomás (2000), *Fortuna y virtud en la República Democrática. Ensayos sobre Maquiavelo*, Editorial Clacso, Buenos Aires.
- Von Clausewitz, Karl (2008), *De la guerra*, Editorial Terramar, La Plata, Argentina.
- Waltz, Kenneth, (1988), *Teoría de la política internacional*, Editorial Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, Argentina.
- Wendt, Alexander (1995), “Constructing international politics”, *International Security*, vol. 20, n.º 1.

Los derechos humanos en el sistema internacional e interamericano

ALFONSO SANTIAGO¹ Y C. IGNACIO DE CASAS²

1. Protección internacional de los derechos humanos

Tal como afirma el politólogo estadounidense Charles R. Beitz, los derechos humanos son “la articulación, en la moral pública de la política mundial, de la idea de que cada persona es sujeto de una preocupación personal” (Beitz, 2009, p. 1). Para este autor, los derechos humanos se han transformado en el lenguaje en el que se expresa la política global: formular reclamos fundados en los derechos humanos se ha vuelto algo usual a nivel internacional, y no existe nadie que considere que tales reclamos carezcan de importancia. Aun cuando últimamente sean también objeto de escepticismo, incluso por parte de Estados democráticos donde tradicionalmente ha funcionado el Estado de derecho.

Es, por tanto, imprescindible que quienes estudian y practican las relaciones internacionales dominen esa *lingua franca* de los derechos humanos. Idioma que no carece de dificultad, ya que comparte conceptos con otras disciplinas, en especial con el derecho internacional. El llamado de la interdisciplinariedad es siempre arduo. Se ha sostenido, quizás exageradamente, que a los abogados se les pide que se tomen las relaciones internacionales en serio, mientras que la gente de relaciones internacionales se rehúsa con cierta frecuencia a profundizar en la ciencia jurídica (Klabbers, 2004, p. 44). Los autores de este capítulo, ambos abogados, hemos realizado un esfuerzo por acercar nuestro lenguaje al

¹ Abogado y doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Es director de la Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales y profesor titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral. Académico titular de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Correo electrónico: ASantiago@austral.edu.ar.

² Abogado por la Universidad de Mendoza y Master of Studies in International Human Rights Law por la Universidad de Oxford. Es profesor adjunto de Derecho Internacional Público y director ejecutivo de la Diplomatura en Derechos Humanos en la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, donde está haciendo el Doctorado. Correo electrónico: IdeCasas@austral.edu.ar.

de los destinatarios de este manual, a la vez que los animamos a que se introduzcan sin miedo en el mundo del derecho.

Por eso, la primera sección de este capítulo explora tanto conceptos jurídicos sobre fuentes del derecho y su obligatoriedad, como así también distintos mecanismos de influencia de la esfera internacional en el comportamiento de los Estados, que se verificarán útiles para la protección de las personas humanas. Luego sigue una sección sobre el derecho internacional de los derechos humanos. Allí se hace una descripción de la normativa de fondo y de las instituciones que se ocupan de la protección internacional de los derechos humanos. También se señalan las críticas que este gran proyecto de los derechos humanos ha suscitado y los desafíos que enfrenta. Finalmente, la última sección desarrolla específicamente y en detalle el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, analizando el derecho aplicable, explicando el marco institucional, y explorando las consecuencias jurídicas y políticas de la existencia de este sistema para los Estados de la región. El capítulo concluye con un balance moderadamente optimista sobre el desarrollo de los derechos humanos en nuestro continente.

1.1. Derecho internacional

Se llama “derecho internacional” al conjunto de normas generalmente consideradas y aceptadas como vinculantes en las relaciones entre Estados. Sirve de marco para la práctica de unas relaciones internacionales estables y organizadas. A diferencia de los sistemas jurídicos internos de cada Estado, este se aplica principalmente a los países y no a ciudadanos particulares. El inmenso cuerpo que conforma el derecho internacional abarca una colección fragmentaria de costumbres internacionales, tratados, principios generales de derecho, resoluciones de organizaciones internacionales, y más (Beck, 2018). A todos esos fenómenos, se los llama “fuentes del derecho internacional”.

Aunque el término “fuentes” es utilizado de diferentes maneras por distintos autores, se acepta generalmente que las fuentes del derecho internacional son aquellas cosas que indican el contenido real o concreto de ese sistema. Una enumeración clásica de tales fuentes se encuentra en el art. 38.1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, donde se dice que esta aplicará:

- a. las convenciones internacionales;
- b. la costumbre internacional;
- c. los principios generales de derecho; y añade que
- d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones serán tomadas como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho.

En esta enumeración, las tres primeras son fuentes formales en cuanto indican el contenido real del derecho internacional; las dos últimas fuentes (agrupadas en la letra d) se declaran fuentes auxiliares o subsidiarias y son, por tanto, fuentes materiales, es decir, son solo pruebas del derecho, ya que este tiene su verdadera fuente en las letras a, b o c.

Se ha afirmado que existen otras fuentes del derecho además de las enumeradas en el art. 38.1, por ejemplo, la equidad, las resoluciones adoptadas por las organizaciones internacionales, en particular las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, pero la mejor opinión parece ser que estas son derecho solo como el resultado de la aplicación de normas jurídicas creadas por la operación de fuentes ya reconocidas (Grant & Barker, 2009, s. v. sources). A aquellas normas, principios o incluso instrumentos que no tienen el carácter de fuente, por no crear verdadero derecho, se les llama “derecho blando” o, más comúnmente, *soft law*.

Dentro del derecho internacional, hay una rama especializada: el derecho internacional de los derechos humanos o DIDH (concepto que se explica y desarrolla más adelante). En este ámbito específico del DIDH, tanto los operadores de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, como los operadores jurídicos nacionales utilizan repetidamente la expresión “estándares de derechos humanos” o “estándares internacionales de derechos humanos” prácticamente como sinónimo de “derechos humanos” o de las obligaciones que en esta materia tienen los Estados. Sin embargo, con dichos estándares no se refieren únicamente a la expresión normativa de los derechos humanos en las fuentes formales mencionadas (tratados, costumbre o principios generales de derecho). Por el contrario, a tal expresión se le da un uso que incluye también los instrumentos no vinculantes cuyo contenido jurídico-normativo es dudoso o, cuando menos, de obligatoriedad no expresamente declarada ni reconocida por ninguna norma internacional: v. g. declaraciones; jurisprudencia de tribunales y decisiones y recomendaciones de organismos internacionales; resoluciones e informes de organizaciones internacionales; colecciones de buenas prácticas; códigos de conducta; etc.

No existe una definición muy clara de “estándares de derechos humanos”. No solo no hay una definición pacífica, sino que además pareciera que pocos se han preguntado, hasta ahora, realmente qué son (De Casas, 2019a). Sin embargo, con ingenuidad o aviesamente, se los invoca como regla de conducta (fuente de obligaciones) para los Estados y otros sujetos no estatales, incluso cuando no se está en presencia de reglas cuyo contenido haya sido determinado con base en fuentes del derecho tradicionales.

La idea de estándares internacionales de derechos humanos es problemática porque, si estamos frente a una fuente de derecho internacio-

nal, entonces los Estados y otros sujetos obligados deberían poder saber con certeza cuáles son esas obligaciones que –en materia de derechos humanos– tienen, para poder cumplirlas y no incurrir en responsabilidad internacional. Pero, si no está claro el contenido de esos estándares o su obligatoriedad, no pueden saber cómo actuar conforme a derecho.

Como enseña el maestro Barberis:

Una de las cuestiones fundamentales en todo orden jurídico consiste en identificar cuáles son las normas que lo constituyen y cuáles son los modos de formación de dichas normas.

[...] La determinación de las normas jurídicas que se hallan en vigor en el derecho de gentes es una cuestión de capital importancia pues permite precisar cuáles son los derechos y los deberes de cada persona internacional en un momento dado. [...] La identificación de las normas internacionales es una tarea que cumplen regularmente, entre otros, los funcionarios diplomáticos, los jueces y los árbitros internacionales, y los asesores jurídicos de las Cancillerías, de las organizaciones internacionales y de las empresas multinacionales. En el plano académico, una de las primeras tareas del profesor de derecho internacional es enseñar a los estudiantes a identificar sus normas y a investigar las formas como ellas se originan (Barberis, 1994, p. 7).

A esta altura, los lectores se habrán dado cuenta ya de la importancia que tiene el determinar claramente cuáles son las fuentes del derecho internacional o de los derechos humanos, y cuánto poder detentaría quien pudiera definir o dictar esas fuentes.

De este modo, si quienes están llamados a aplicar las normas internacionales sobre derechos humanos exceden la función de interpretación pasando a la generación de nuevas normas, estarán difuminando una de las distinciones centrales a todo sistema jurídico: aquella entre obligatoriedad y efectos interpretativos (D'Aspremont, 2016), e incluso la distinción entre *hard* y *soft law*, que es lo mismo que decir entre derecho y no derecho.

1.2. La obligatoriedad del derecho internacional en materia de derechos humanos

Una cuestión teórica, pero de innegables consecuencias prácticas, es determinar cuál es el fundamento último de la obligatoriedad del respeto de las normas y principios del derecho internacional en materia de derechos humanos. Básicamente, son dos las alternativas extremas que se plantean a esta cuestión:

- a. Las normas del DIDH son obligatorias con base en el consentimiento dado por los Estados al firmar los tratados internacionales en esta materia y al aceptar la competencia de los organismos y tribunales internacionales, cuya misión es velar por el cumplimiento de sus

disposiciones. De esta premisa se derivan, al menos, las siguientes consecuencias jurídicas: el compromiso de los Estados parte tiene únicamente el alcance de los textos de estos documentos internacionales; son plenamente válidas las reservas que los Estados parte pueden haber introducido al momento de la ratificación de los distintos tratados; la jurisdicción de los tribunales internacionales se fundamenta y está limitada a la voluntad declarada por cada Estado al reconocerla, por lo que no cabe su interpretación expansiva para abarcar supuestos o procedimientos no previstos expresamente en los tratados que han sido ratificados; y la denuncia del tratado internacional por un Estado parte lo desvincula de las obligaciones internacionales que ha asumido con su firma.

- b. Una segunda alternativa es considerar que las normas y principios del DIDH tienen vigor por sí mismas; son normas imperativas, obligatorias para los Estados nacionales más allá del consentimiento que hayan prestado y aun sin él; las reservas expresadas por los Estados parte carecen de mayor valor jurídico; los tribunales internacionales en la materia tienen jurisdicción sobre los Estados aunque estos no les hayan reconocido competencia o en exceso de la que les hayan reconocido; su jurisprudencia es tan obligatoria para los Estados como lo es el propio texto de los tratados; y la denuncia de los tratados sobre derechos humanos no produce ningún efecto respecto de la obligatoriedad de respetar los compromisos ya asumidos. Según esta alternativa, la diferencia entre derecho y *soft law* es difusa; es más, el DIDH operaría, en su conjunto, como una especie de *ius cogens*: un derecho cuyos principios y exigencias no pueden ser desconocidos en ningún caso por los Estados que integran la comunidad internacional.

Entre ambas posturas extremas, cabría formular algunas matizaciones de acuerdo con el contenido de cada una de las normas y principios del DIDH. En su núcleo fundamental de protección de los derechos de la persona humana, este sería obligatorio e indisponible, mientras que en sus aspectos secundarios cabría tener más en cuenta la voluntad expresada por los Estados. Sin embargo, se advierte que el contenido material de las normas y principios del DIDH que se considera obligatorio e indisponible para los Estados ha tendido a crecer considerablemente en las últimas décadas: la dinámica histórica del DIDH muestra un lento, pero casi inexorable, proceso de traspaso del primer criterio hacia el segundo, particularmente por obra de la jurisprudencia de los tribunales internacionales, e incluso de los jueces nacionales que le hacen eco.

Se trata de una cuestión de fundamentación última del nuevo orden del derecho internacional aún abierta a la discusión jurídica y no definitivamente resuelta. Aunque, como veremos en el próximo punto, no

todo se agota en una cuestión jurídica y no hace falta ser realista para darse cuenta de que en muchos casos el derecho internacional es irrelevante para constreñir la conducta de los Estados, que buscan su propio interés, o este es un dato más entre tantos otros, a la hora de definir el grado de respeto y seguimiento de los derechos humanos por un Estado.

1.3. Otros mecanismos de influencia del sistema internacional sobre la actuación de los Estados

La idea de que los derechos humanos de los ciudadanos de cualquier país son legítimo motivo de preocupación de los gobiernos de otros países era considerada radical hasta una fecha tan reciente como 1970. Y no fue solamente el DIDH –que data de antes que eso– lo que jugó un rol clave en poner a los derechos humanos en la agenda de la política exterior, sino también la actuación de redes transnacionales de activistas y ONG (Keck & Sikkink, 1998, p. 79), como Amnistía Internacional o Human Rights Watch.

Por eso es fundamental analizar cuáles son todos los mecanismos de influencia social que impulsan el comportamiento del Estado, a fin de comprender de qué modo opera el sistema internacional para influir positivamente en el respeto de los derechos humanos por parte de Estados que, mal que les pese a muchos, siguen siendo soberanos. Goodman y Jinks, basados en investigaciones de ciencia política, economía, psicología y sociología, identifican tres mecanismos distintos:

- i. *Inducción material*: se refiere al proceso por el cual los Estados son influenciados a cambiar su conducta mediante la imposición de costos materiales o la concesión de beneficios materiales. La inducción no necesariamente implica un cambio en las preferencias o intereses subyacentes del Estado.
- ii. *Persuasión*: se refiere al proceso mediante el cual el Estado es convencido de la verdad, validez o corrección de una norma, creencia o práctica. O sea, la persuasión ocurre cuando los Estados evalúan activamente el contenido de un mensaje particular –norma, práctica o creencia– y “cambian de parecer”, se convencen. Los Estados persuadidos internalizan nuevas normas y reglas de conducta apropiada y redefinen sus intereses e identidades de acuerdo con ellas.
- iii. *Aculturación*: este es, en cambio, el proceso en el que los Estados adoptan creencias o patrones de conducta de la cultura circundante, sin evaluar activamente ni los méritos de esas creencias o comportamientos ni los costos materiales o beneficios de conformarse a ellos. Lo que mueve a la aculturación son presiones sociales y cognitivas. Las presiones cognitivas inducen al cambio porque los actores tienen la motivación de minimizar el malestar cognitivo

(como la disonancia) o de alcanzar el confort cognitivo (como el de mantener la membresía de un grupo de pertenencia con una identidad compartida). Las presiones sociales inducen al cambio porque los actores desean minimizar los costos sociales. La aculturación da como resultado la internalización de normas “dadas por sentado”, pero con niveles de conformidad muy superficiales (Goodman & Jinks, 2013, p. 22).

Según esta descripción, variados pueden ser los motivos que lleven al Estado a respetar los derechos humanos, y esto no depende necesariamente de que esos derechos vengán consagrados o impuestos en normas vinculantes de derecho internacional. Una norma vinculante puede ejercer una inducción material pues, si viene con una sanción asociada, el Estado procurará evitarla; o podría carecer de esa sanción y, sin embargo, el Estado persuadirse de que actuar así es lo correcto. Este mismo efecto puede tener el *soft law* de derechos humanos; y también vale decir lo mismo cuando el Estado ni siquiera cambia de parecer, pero aun así internaliza las normas de derechos humanos que vienen desde arriba –sean o no obligatorias jurídicamente hablando– y se acultura. También podría suceder que unas normas no vinculantes supongan una inducción material, pues los premios o castigos pueden estar dados no por efecto de las mismas normas, sino de las condiciones impuestas por otros actores (por ejemplo, si son condición expresa para recibir un préstamo o entrar a formar parte de una organización internacional).

Veamos ahora en concreto qué herramientas o de qué maneras llegan a aplicarse o hacerse efectivos en cada país los derechos humanos que la esfera internacional intenta bajar o imponer. Beitz sistematiza esto en seis “paradigmas de implementación”:

- i. *Rendición de cuentas*: el primero es el más típicamente jurídico o, mejor dicho, judicial; el Estado asume unas obligaciones internacionales y tiene que dar cuenta de ellas, ya sea ante tribunales internacionales –si es demandado por incumplimiento– o en los procesos de informes y auditoría a los que deben comparecer regularmente ante los órganos de tratados de Naciones Unidas. El resultado puede ser una condena de cumplimiento obligatorio, o simples recomendaciones cuya sanción es de *naming and shaming*. Ejemplos de esto se ven en el tercer y último título de este capítulo.
- ii. *Incentivos*: existen maneras menos estructuradas y regladas que la anterior de lograr el cumplimiento de los derechos humanos, ya que los gobiernos extranjeros y las organizaciones internacionales tienen otros modos de crear incentivos y desincentivos para un gobierno. No se incluyen aquí las amenazas coercitivas, pero sí los incentivos diplomáticos, el manejo del acceso a recursos

económicos, sociales y culturales, el trato preferencial en relaciones económicas, y la imposición de condiciones para la ayuda bilateral o internacional. Por ejemplo, para que un país pueda convertirse en miembro de la OCDE, se le exige el compromiso con unos valores que se miden, a lo largo de un proceso de adhesión, con una serie de indicadores en derechos humanos y laborales.

- iii. *Asistencia*: cuando una sociedad no tiene las capacidades necesarias para asegurar los derechos humanos, los dos paradigmas anteriores se quedan cortos. Se requiere de asistencia externa para mejorar las capacidades, y aquí es donde entra a jugar este tipo de ayuda, que no es solo cooperación al desarrollo, sino también desarrollo de capacidades institucionales. Son usuales los programas de capacitación dictados por gobiernos extranjeros, las becas para que funcionarios se capaciten en el extranjero en cuestiones directamente relacionadas con derechos humanos, o simplemente programas para que los poderes judiciales o de las fuerzas de seguridad, por ejemplo, realicen sus tareas de acuerdo a estándares internacionales que respetan los derechos humanos, la asistencia en materia electoral, la transferencia tecnológica, etc.
- iv. *Militancia interna*: un gobierno puede ser compelido a respetar los derechos humanos desde el interior del país, por parte de la propia sociedad civil comprometida en lucha e impugnación de sus acciones gubernamentales. En este paradigma, por tanto, se pueden incluir todas las acciones en las que agentes externos (organizaciones internacionales, ONG e incluso la cooperación internacional de gobiernos extranjeros) empoderan, movilizan y asisten la vida social y política doméstica para que influya desde dentro. Las acciones más típicas son las de educación, persuasión, organización y fondeo, que generan cambios en la conducta privada en primer lugar, que luego puede trasladarse a la pública. Es impresionante el impacto que pueden tener las ONG locales en la política interna, cuando tienen los recursos y herramientas para poder influir, y a eso se dirigen las ayudas que canalizan las embajadas, por ejemplo.
- v. *Coerción*: el modo más dramático de implementación de los derechos humanos consiste en la intervención directa en la que se utilizan medios coercitivos, que pueden ir desde la llamada “intervención humanitaria” (mediante el uso de la fuerza) hasta las sanciones económicas, bloqueos, etc. Se trata de casos excepcionales, la mayoría de los cuales solo podrían ser autorizados por el Consejo de Seguridad de la ONU, como podría ser el envío de los cascos azules para hacer cesar o evitar violaciones masivas de derechos humanos en una población por parte de su gobierno (o si falta un gobierno con control efectivo).

- vi. *Adaptación externa*: los primeros cinco paradigmas consisten en mecanismos que buscan influir en la conducta de agentes locales; sin embargo, podría darse el caso de que los obstáculos para la vigencia de los derechos humanos en un país no se deban a su propia falta de capacidad, recursos o voluntad, sino a las políticas de otros Estados, o de actores o regímenes multinacionales. Imaginemos el caso de políticas comerciales proteccionistas que discriminan contra ciertos productos o una normativa internacional de propiedad intelectual que hace muy costoso el acceso a vacunas, etc. En estos casos, el único o mejor modo de implementar o asegurar los derechos de los habitantes de un país es mediante adaptaciones que son externas a él y que no dependen de él, sino de esos otros actores internacionales.

Toda esta tipología (Beitz, 2009, pp. 33-40), que resume las principales formas de acción política transnacional, sirve para comprender el lugar –mayor o menor, pero ciertamente no exclusivo– del derecho internacional en la lucha por la vigencia de los derechos humanos, que veremos en profundidad en el título siguiente.

2. Derecho internacional de los derechos humanos

En esta sección se estudia el surgimiento y desarrollo de lo que comúnmente se llama “derecho internacional de los derechos humanos”, o de cómo el derecho internacional se ha ocupado de la protección de los derechos humanos desde una perspectiva supranacional. Se tratan también los debates doctrinarios y políticos que este fenómeno suscita.

2.1. El surgimiento y desarrollo del DIDH

El 10 de diciembre de 1948, tuvo lugar la proclamación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (DUDH). Este acontecimiento, con notables y profundas repercusiones culturales, éticas, políticas y jurídicas, tenía como antecedentes inmediatos la cruel experiencia de las dos Guerras Mundiales y de los regímenes totalitarios que gobernaron durante las décadas anteriores a algunos países europeos. Mediante ese documento, los Estados nacionales y los propios organismos internacionales se comprometían ética y jurídicamente a aceptar como base de la convivencia humana, tanto interna como externa, el

principio de la dignidad humana y el respeto de los derechos intrínsecos e inviolables que de ella dimanar.³

La DUDH es una muestra sublime de civilización (Carrillo Salcedo, 1999), uno de los acontecimientos que ponen de manifiesto la grandeza del espíritu humano, una expresión que es motivo de orgullo para la conciencia ética de la humanidad,

resultado de una convergencia de tradiciones religiosas y culturales, todas ellas motivadas por el deseo común de poner a la persona humana en el corazón de las instituciones, leyes y actuaciones de la sociedad, y de considerar a la persona humana esencial para el mundo de la cultura, de la religión y de la ciencia. Los derechos humanos son presentados cada vez más como el lenguaje común y el sustrato ético de las relaciones internacionales (Benedicto XVI, 2008).

La DUDH constituye un auténtico *big bang* que dio origen a una nueva era jurídica con notables transformaciones en los ordenamientos jurídicos, los sistemas políticos y la entera vida social (Santiago, 2017). En efecto, este documento motivó más tarde la firma de convenciones y tratados, de forma que dio origen a lo que se ha dado en llamar “derecho internacional de los derechos humanos”, tal vez la transformación más profunda de los sistemas jurídicos de la historia occidental reciente, cuyos efectos aún no se han puesto total y plenamente de manifiesto.

De las primeras simples declaraciones de 1948 (anterior por pocos meses a la DUDH es la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*), se pasó en años posteriores a convenciones que contenían compromisos jurídicos firmes por parte de los Estados.⁴ Entre ellos cabe mencionar especialmente el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, ambos de 1966 (aunque entraron en vigor en 1976), y muchas otras convenciones específicas o sectoriales sobre determinados temas de la problemática iushumana, entre las que se puede mencionar: la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial* (1965); la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* o CEDAW (1979), la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* (1984); la *Convención sobre los Derechos del Niño* (1989); la *Convención Internacional*

³ La Carta de las Naciones Unidas establece en su art. 55 inc. c que ella promoverá “el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”.

⁴ Existen diferencias entre las declaraciones y las convenciones. Las primeras surgen por decisión de los organismos internacionales, regionales o universales, en donde están representados los distintos países. En cambio, las convenciones son tratados internacionales firmados y ratificados por Estados, que asumen las obligaciones que allí se establecen. Las declaraciones son *soft law* y las convenciones son derecho.

sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990); y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006). Cada uno de estos tratados, de ámbito universal, además de reconocer derechos, crean un comité específico encargado de seguir el cumplimiento del tratado respectivo (los que constituyen parte del andamiaje institucional de protección de derechos humanos de la ONU, como se verá). Asimismo, se firmaron convenciones regionales como el *Convenio Europeo de Derechos Humanos*, de 1950, y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, de 1969, que crearon tribunales para el juzgamiento de la violación a los compromisos de los Estados.

Con el paso de los años, el DIDH se ha ido convirtiendo en un nuevo orden público internacional, un derecho global sin fronteras, con una clara fuerza de penetración y transformación de los propios ordenamientos jurídicos locales.⁵ Del mismo modo que el derecho constitucional ha ido permeando y modificando los distintos sectores de la legislación interna, hoy el DIDH está también transformado el derecho constitucional e interno de los Estados (Albanese, 2008). Este proceso produce, en términos políticos, un claro traspaso de soberanía de los Estados nacionales en favor de entidades supranacionales. La determinación y protección efectiva de los derechos humanos no solo es asumida desde el ámbito nacional, sino que se reconoce una clara y creciente competencia de la comunidad y de los organismos internacionales para intervenir en esta materia.

Otro aspecto novedoso de esta revolución copernicana producida con el surgimiento del nuevo paradigma jurídico es que la persona humana ha pasado a ser un sujeto de derecho internacional, con capacidad jurídica para exigir, en sede nacional e internacional, el cumplimiento por parte de su propio Estado o de otro extranjero de las obligaciones que han asumido en materia de derechos humanos. Esto ha producido una profunda transformación del derecho internacional, ya que se han ampliado considerablemente sus fronteras y campos de acción.

Los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales no son meramente derechos naturales, ya que ellos han sido objeto de un proceso de positivización y formalización que concreta y especifica su contenido y los torna operativos y exigibles ante los órganos de gobierno de un Estado y frente a los tribunales nacionales e internacionales. Sin embargo, su formulación suele realizarse mediante cláusulas amplias y abiertas. Esta característica de los documentos internacionales otorga un importante margen de acción a su intérprete y favorece su desarrollo

⁵ Había profetizado Hans Kelsen que, “en la misma medida en que el derecho internacional penetra en los dominios reservados hasta ahora a los órdenes jurídicos nacionales, reforzará su tendencia a regular directamente la conducta de los individuos [...]. Paralelamente, se irán formando órganos centrales encargados de la creación y aplicación de las normas jurídicas” (Kelsen, 1967, p. 327).

progresivo, a través de los ya mencionados estándares internacionales de derechos humanos. Se podría hablar, en este sentido, de un carácter germinal, proteico y evolutivo del DIDH.

En este proceso tiene un lugar destacado la labor jurisprudencial de los comités de tratados de las Naciones Unidas y de los tribunales internacionales de carácter permanente que se fueron poniendo en marcha, de modo particular los tribunales regionales de Europa y América. En numerosas ocasiones, estos tribunales internacionales han optado, en su labor jurisprudencial, por una interpretación amplia, dinámica y evolutiva de los tratados sobre derechos humanos, lo que potencia así el efecto expansivo de la normativa internacional. De una *res legislatata* contenida en los textos de los tratados, se ha pasado a una *res iudicata* contenida en las sentencias de los tribunales que condenan a un determinado Estado y, finalmente, a una *res interpretata*⁶ que pretende hacer obligatorias las doctrinas jurisprudenciales de estos tribunales a todos los Estados parte, aun cuando ellos no hayan intervenido en el proceso judicial en que ellas fueron establecidas.

2.2. Desafíos, críticas y respuestas

Lo anterior nos da pie para comentar una de las críticas que recibe el DIDH: la excesiva expansión de los derechos humanos. Algunos autores –de los que no se puede decir que sean conservadores o regresivos– vienen advirtiendo lo que supone para los derechos humanos el crecimiento sin límites del DIDH. Hurst Hannum, por ejemplo, sostiene que el crecimiento continuo de los derechos humanos no es inevitable, y que la proliferación de nuevos derechos o los intentos de abordar todos los problemas sociales desde la perspectiva de los derechos humanos pueden, irónicamente, socavar su legitimidad. Este autor aboga por mantener la distinción entre derecho, moral y política. Para Hannum, reconocer que estos conceptos se crean y se aplican de forma diferente no disminuye ninguno de ellos, sino que refuerza el hecho de que el progreso social solo puede lograrse apelando al derecho, la política y la moral, y no promoviendo los derechos humanos como una panacea que puede remediar todos los males (Hannum, 2016).

John Tasioulas, que coincide con esta visión, incluso les atribuye la responsabilidad de los ataques y la reacción de grupos y gobiernos populistas contra los derechos humanos (comúnmente llamada *backlash*) a esos abusos o desviaciones del proyecto de los derechos humanos, como la proliferación de derechos, el ignorar la diferencia entre derechos humanos y meros intereses o valores, y el excesivo entusiasmo

⁶ Cosa legislada, cosa juzgada y cosa interpretada, respectivamente.

por legalizar y/o judicializar todo tipo de reclamos sectoriales (Tasioulas, 2019).

En efecto, el riquísimo patrimonio jurídico de los derechos humanos sufre hoy la amenaza del relativismo moral y de una proliferación inflacionaria de pseudoderechos que podrían devaluarlo. Sobre este riesgo de desvirtuación escribe la exsecretaria de Estado de Relaciones Exteriores de Noruega, Janne Haaland Matlárý. En su libro *Derechos humanos depredados: Hacia una dictadura del relativismo*, señala que los derechos humanos desligados de su fundamento –que determina también sus contenidos– dejan de cumplir su misión principal: la preservación de la dignidad de la persona ante las decisiones mayoritarias y los intereses de los poderosos (Matlárý, 2008).

Relativismo moral y relativismo cultural son cosas diferentes. Este último presenta un desafío en sí mismo para una nota fundamental de los derechos humanos: la universalidad, es decir, que todos los hombres y mujeres del mundo, sin importar de dónde sean, gozan de todos los derechos humanos, sin discriminación. La universalidad ha sido cuestionada mediante acusaciones de neocolonialismo, o de imposición de valores occidentales sobre Estados que no participaron en la redacción de los primeros instrumentos del DIDH.

Por ejemplo, un peligro actual y concreto son los intentos existentes en el mundo musulmán de tener una declaración de derechos propia. Estos sectores han elaborado una serie de documentos sobre derechos humanos que en algunos puntos pretenden poner de manifiesto la particular concepción de algunos de ellos presente en el ámbito islámico frente a las definiciones contenidas en la DUDH. Entre esos documentos pueden mencionarse la *Declaración Islámica Universal de los Derechos Humanos*, elaborada en 1981 por el Consejo Islámico de Europa; la *Declaración de los Derechos Humanos en el Islam*, también conocida como Declaración de El Cairo (1990), de la Organización de la Conferencia Islámica; y la *Carta Árabe de los Derechos Humanos* (1994), de la Liga de Estados Árabes. Algunas de las principales diferencias entre el contenido de los documentos universales sobre derechos humanos y los pertenecientes al mundo islámico están dadas en materia de libertad religiosa, en la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y en el alcance que se le asigna a la libertad de expresión.

En 1993, la comunidad internacional se reunió en la Conferencia de Viena para decidir qué hacer ante las tensiones generadas por las diferencias culturales y el impulso hacia la uniformidad que plantea un conjunto único de valores, en medio de un mundo multicultural. El resultado refleja muy bien lo que estaba en juego y cómo se buscó resolverlo:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar

los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁷

Se puede decir que la Declaración de Viena confirma la validez universal de los derechos humanos. El párrafo citado afirma, como puntualiza Von Bernstorff, que los derechos humanos son universales, pero los trasfondos culturales en conflicto deben seguir siendo respetados. Así, todos los Estados tendrían la obligación de proteger los derechos humanos, pero para hacerlo no necesitarían cambiar sus sistemas políticos, económicos y culturales, incluso si estuvieran en conflicto con los derechos humanos (Von Bernstorff, 2008, p. 918).

¿Cómo resolver esta aparente contradicción? Para Glendon no se puede dar por sentado que el DIDH establezca un solo modelo válido para todo el mundo, así como tampoco sería correcto asumir, como única alternativa, que todos los derechos son relativos a las circunstancias del tiempo y lugar (Glendon, 2011, p. 324). Desde la Declaración de Viena de 1993, es claro que el multiculturalismo impone a los Estados la carga de “tener en cuenta” las particularidades y patrimonios nacionales y regionales. Xanthaki lo dice de esta manera: “No se puede negar que el multiculturalismo desafía a la cultura dominante y reconoce más lealtades que solo aquella debida al Estado” (Xanthaki, 2010, p. 32). Por su parte, la ONU también es una institución que juega en este campo, y tiene su propia cultura (Alston & Goodman, 2012, p. 82). Cultura que depende de los funcionarios internacionales que la integran y que –por muy variada que sea su procedencia– suele estar influenciada por las culturas cosmopolitas de las ciudades donde se basan los organismos y las universidades de élite donde se forman (Bukovská, 2008, p. 15). Por lo tanto, se puede decir que el multiculturalismo también impone a los órganos de las Naciones Unidas el deber de respetar las diferencias culturales. Al igual que los Estados deben proteger a los grupos subnacionales, las organizaciones internacionales deben respetar a los subgrupos que forman parte de la organización.

Esto implica que, cuando se establecen estándares internacionales, los respectivos comités o la comunidad internacional deben dar un mayor margen a los Estados en caso de que haya particularidades culturales o locales en juego. Esto, por supuesto, supondrá que ambas partes implicadas dialoguen y que –al final– los Estados o las culturas tengan

⁷ Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, U.N. Doc. A/CONF.157/24 (Part I), párr. 5.

que hacer algunas concesiones y acomodaciones: cuando una práctica local o cultural, alcanzada por esos estándares, no viola los valores comúnmente aceptados de la humanidad (es decir, los derechos humanos), entonces la opinión del grupo y el consentimiento de la persona afectada deben ser los criterios determinantes. Está claro que, si un caso involucra el núcleo de los derechos humanos, la esencia de cada derecho humano, ninguna práctica o creencia cultural puede violar estos valores. Sin embargo, en su tarea de implementación, los organismos internacionales no deberían *estandarizar* con soluciones de talla única (De Casas, 2019a): se debe otorgar un cierto margen de apreciación a los grupos minoritarios, que deben ser vistos como iguales al grupo mayoritario, en lugar de simples negociadores o imitadores (Xanthaki, 2010).

En otro orden de cosas, una de las críticas más duras que el DIDH debe afrontar es la de su ineficacia o irrelevancia para lograr los altos fines que como proyecto se propone y que pueden hacer dudar a cualquiera de su necesidad:

Se ha creado una enorme infraestructura en torno a los derechos humanos. Innumerables ONG vigilan el cumplimiento de los derechos humanos en diversos países. Los gobiernos se critican mutuamente de forma rutinaria por violar los derechos humanos. Un sinnúmero de comisiones, consejos, comités, tribunales y oficinas intentan administrar los tratados de derechos humanos. Aunque otros regímenes de tratados también se rigen por organizaciones internacionales (la OMC, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos), ningún otro ámbito del derecho ha generado tantas instituciones, con jurisdicciones complejas y superpuestas. También es difícil pensar en otro ámbito del derecho internacional en el que haya tanta actividad: tantas propuestas de tratados adicionales, de ampliación del alcance de los tratados existentes, de refuerzo y construcción de nuevas instituciones.

Y, sin embargo, los logros del derecho internacional de los derechos humanos parecen más bien escasos (Posner, 2014).

En efecto, algunos estudios han aportado evidencia científica del fracaso de los tratados internacionales de derechos humanos para mejorar la situación de los derechos en los países que los han ratificado. Ellos ponen al desnudo una práctica institucional muy pobre presente en varios países: aquella que lleva a ratificar tratados de derechos humanos sin tener el ordenamiento jurídico interno preparado para cumplir con las obligaciones que se asumen internacionalmente, ni adaptarlo luego. La Argentina es uno de ellos, aunque no ciertamente el único. Hay estudios que evidencian que varios países latinoamericanos actúan así (pues hacerlo les supone un costo político bajo) y que lo hacen considerablemente más que otros países, como los de la tradición del *Common Law*. Investigaciones comparativas demuestran –por otra parte– que la sola ratificación o adopción de instrumentos internacionales de

derechos humanos no solo no suscita necesariamente el cumplimiento de los Estados parte, sino que, a veces, provoca lo contrario (De Casas & De Moerloose, 2020).

Por último, el DIDH ha sido criticado por cierto déficit de legitimidad democrática. Este cuerpo jurídico, compuesto por tratados internacionales, costumbre, principios generales y jurisprudencia de los tribunales y organismos internacionales pretende ser obligatorio para todos los Estados, aun por encima de sus disposiciones legales e, incluso, constitucionales. La participación democrática suele ser generalmente mucho más clara y directa en la génesis de las normas jurídicas nacionales que en la definición y adopción de esas reglas y principios de carácter internacional –la mayoría de las veces ajenas y distantes a los principales protagonistas del debate político democrático–. Sin embargo, estas últimas reglas jurídicas pretenden tener una jerarquía normativa superior y de modo creciente han pasado a reglar cuestiones que antes estaban circunscriptas al ámbito nacional.

Lo que está en discusión es, nada más y nada menos, si los contenidos fundamentales del derecho van a ser elaborados y decididos en el ámbito nacional mediante los procedimientos democráticos previstos para la sanción de las normas constitucionales y legales o si, por el contrario, esos contenidos van a ser definidos por los organismos supranacionales a la hora de la elaboración de declaraciones y tratados, y por tribunales internacionales al momento de su interpretación y aplicación, de los cuales estos últimos tienen la pretensión de que su interpretación de las normas y principios internacionales sea seguida también por los órganos nacionales. Es decir, lo que está en juego aquí es el diseño del denominado *law making power* de nuestras actuales democracias constitucionales, con innegables derivaciones políticas y jurídicas: algunos temen que la creciente expansión del DIDH debilite el proceso legislativo democrático y el valor y trascendencia que la constitución está llamada a tener en una sociedad democrática, de modo que se produciría un inexorable traspaso del poder de decisión político y jurídico de las instancias nacionales hacia las internacionales.

Quedan así brevemente expuestos algunos de los riesgos y desafíos más importantes que amenazan actualmente el riquísimo patrimonio común de los derechos humanos.

3. Sistemas internacionales de protección de derechos humanos

Como viene dicho, la maquinaria institucional y normativa generada a partir de la segunda mitad del siglo XX para la protección internacional de derechos humanos ha sido impresionante, tanto a nivel universal –en

el ámbito de Naciones Unidas—, como a nivel regional, especialmente en Europa, América y África. En cada una de las regiones donde opera un sistema regional más o menos robusto, coexiste ese sistema con el de Naciones Unidas, llamado “sistema universal”. En cambio, fuera de esos tres continentes, prácticamente la única protección internacional a los derechos humanos es la que puedan realizar los órganos de la ONU creados al efecto, dependiendo en gran medida del grado de concesión que hayan hecho los Estados correspondientes. Es decir, si han ratificado tratados de derechos humanos o no, y, por lo tanto, si están sujetos a la competencia de los comités de tratados o solo al Consejo de Derechos Humanos de la ONU y sus mecanismos públicos especiales, como se verá a continuación.

3.1. Sistema universal

El conjunto de mecanismos para la protección de los derechos humanos existentes en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas es amplio y variado. Pueden clasificarse principalmente en dos tipos: mecanismos convencionales y extraconvencionales, según hayan sido creados o no por un tratado de derechos humanos. Este origen diverso determinará a su vez el carácter del sometimiento (voluntario u obligatorio) de los países a los dictados del órgano en cuestión.

De esta manera, los órganos convencionales solo tienen competencia sobre los países que hayan ratificado el tratado que los crea y que se hayan sometido voluntariamente a su jurisdicción. Por esta razón, las decisiones que tomen esos órganos tienen un mayor peso para esos países.

Por otra parte, los mecanismos extraconvencionales no han sido creados por un tratado específico de derechos humanos, sino que existen como órganos de las Naciones Unidas y han sido creados por esta. Por eso a estos también se los llama “órganos basados en la Carta de las Naciones Unidas” (*charter-based*, por oposición a los *treaty-based*, que son los convencionales). Estos tienen jurisdicción sobre cualquier país miembro de la ONU, sin importar la voluntad del Estado en cuestión, pero eso tiene como contrapartida la mayor debilidad de sus dictados: los estándares que de ellos surgen tienen menos impacto.

3.1.1. Mecanismos convencionales: los comités

Los órganos que forman parte de este grupo son los comités relativos a los distintos pactos de Naciones Unidas. Existe uno por tratado, y totalizan nueve. Tienen alrededor de 18 miembros, que son expertos y expertas de diversos países que actúan a título personal. A título de ejemplo, se mencionan el *Comité de Derechos Humanos* (que aplica el Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y el *Comité contra la Tortura* (creado por la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes).

Todos los tratados de derechos humanos del sistema universal contienen un mecanismo consistente en la evaluación periódica por parte del comité respectivo de la observancia e implementación del tratado por el Estado parte. Así, por ejemplo, como la Argentina es parte de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, periódicamente debe enviar un informe de avances en el cumplimiento de sus obligaciones al comité de la CEDAW, que es el encargado de monitorear dicho pacto. Por cada informe, el comité emite unas observaciones, que son un *feedback* para los Estados.

Por otra parte, los tratados pueden incluir un protocolo facultativo o adicional mediante el cual los países que lo ratifican reconocen competencia al comité para recibir comunicaciones individuales (es decir, denuncias que den lugar a casos concretos sobre violaciones al tratado). Esas denuncias, también llamadas “peticiones individuales”, son examinadas por el comité en cuestión en un procedimiento contencioso entre la parte denunciante y el Estado, que puede dar lugar en definitiva a una especie de sentencia (más bien un dictamen) llamado *view*. Estas *views* pueden condenar al Estado por la violación de los derechos contenidos en el pacto y obligarlo a tomar medidas de cesación de la violación, y hasta de reparación. También en algunos casos pueden disponer medidas cautelares.

3.1.2. Mecanismos extraconvencionales: el Consejo de Derechos Humanos y los procedimientos especiales

El Consejo de Derechos Humanos es un organismo intergubernamental dentro del sistema de las Naciones Unidas compuesto por Estados, responsable de la promoción y protección de todos los derechos humanos en todo el mundo. Es el órgano político de derechos de la ONU, conformado por 47 de sus Estados miembros, que van rotando.

Por “procedimientos especiales” nos referimos de manera general a todos los mecanismos que dependen del Consejo y que han sido creados con algún mandato específico de informar y asesorar en materia de derechos en relación con una cuestión temática o sobre situaciones en países o territorios específicos. Se trata de expertos independientes en derechos humanos, que no representan a Estados, sino que responden al Consejo.

Este sistema de los procedimientos especiales abarca prácticamente todos los derechos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Al mes de septiembre de 2020, había 55 procedimientos especiales (44 mandatos temáticos y 11 mandatos relativos a países o territorios).

Algunos de estos mandatos son unipersonales, y reciben el nombre de “relatores especiales” o “expertos independientes”, y existen otros conformados por cinco personas, que son llamados “grupos de trabajo”.

Mencionamos solo algunos mandatos temáticos a modo de ejemplo, que quizás pueden interesar especialmente:

- Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria.
- Grupo de trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas.
- Relatora especial sobre derechos de los pueblos indígenas.
- Relator especial sobre la independencia de los jueces, fiscales y abogados.
- Relator especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, etc.

Los procedimientos especiales realizan visitas a los países (misiones de investigación sobre el terreno), adoptan medidas en relación con casos individuales y manifiestan preocupaciones de carácter más amplio y estructural mediante el envío de comunicaciones a los Estados en los que les señalan para su atención las presuntas violaciones, realizan estudios temáticos y convocan consultas de expertos, elaboran estándares internacionales de derechos humanos, realizan actividades de defensa de los intereses relacionados con los derechos humanos, promueven la sensibilización del público, y prestan asesoramiento y apoyo en materia de cooperación técnica. Los procedimientos especiales, asimismo, informan anualmente al Consejo de Derechos Humanos, y la mayoría de los mandatos presentan además informes a la Asamblea General de la ONU.

Estos relatores no cuentan con un sistema de peticiones individuales propiamente contencioso como el de los comités (o como en el SIDH). Sin embargo, se les puede hacer denuncias sobre casos individuales de violaciones. Así, cuando el relator recibe una información imparcial, fiable, etc. sobre una violación relacionada con su mandato, puede emitir una comunicación al Estado.

3.2. Sistema interamericano

Ahora desarrollaremos especialmente el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), por la mayor importancia y el fuerte impacto que su funcionamiento ha tenido y tiene en la Argentina. El punto de partida es explicar que hay dos realidades a las que llamamos habitualmente “sistema interamericano”. Una, más amplia, es la que denomina al más antiguo sistema institucional internacional del mundo: una red de disposiciones e instituciones que data de 1889 y que hoy conocemos como la Organización de los Estados Americanos (OEA). Con el actual nombre y forma, este es el principal foro gubernamental político,

jurídico y social del hemisferio y reúne a todos los Estados independientes de América (o las Américas), que son 35. Ellos están representados en la Asamblea General, que es el órgano supremo, todos con igual voto.

Por otra parte, dentro del ámbito de la OEA, funciona el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, o SIDH (y, muy frecuentemente, Sistema Interamericano a secas). Este es el conjunto de las normas e instituciones en las que confiamos la defensa y promoción de los derechos en nuestro continente. Las normas más importantes son la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (DADDH) y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH), y las principales instituciones son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

La CIDH, con sede en Washington, es un órgano principal y autónomo de la OEA encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en todo el continente americano. La Corte IDH es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es aplicar e interpretar la Convención Americana. La Corte es un tribunal que, estrictamente hablando, no es de la OEA, sino que fue creado en virtud de un tratado (la CADH), aunque alguna relación con ella tiene, como que sus jueces son elegidos en la Asamblea General, que a esta reporta cuando un Estado no cumple con sus sentencias, etc. La Corte IDH solo puede actuar cuando algún Estado se lo pide (para dar una opinión consultiva) o, en casos contenciosos (para juzgar sobre si un Estado ha violado la CADH en un caso concreto), solo si ese Estado ha aceptado la competencia de la Corte y si la CIDH le remite el caso. Es decir que tiene un campo de acción bastante acotado y que depende de otros.

En comparación, la CIDH tiene más funciones y un amplio margen de maniobras. Puede conducir estudios, emitir informes y comunicados, celebrar audiencias, visitar países y recibir denuncias por casos concretos, enviar casos a la Corte IDH o solicitarle a esta que dicte medidas provisionales, e incluso disponer la propia CIDH unas medidas similares, llamadas “cautelares”, que son para protección urgente de personas. Y todo esto, a pedido de la OEA, de particulares o por iniciativa propia. Por todo esto, podríamos decir que tiene una naturaleza mixta o híbrida: es órgano técnico, es político y es cuasijurisdiccional.

El principal instrumento de protección y promoción de los derechos humanos del SIDH es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada el 22 de noviembre de 1969 en San José (por eso también se la conoce como Pacto de San José de Costa Rica). Al examinar la historia de la CADH, es interesante notar el contraste de los altos propósitos que la inspiran con la dura realidad existente por aquella época en el continente americano. En todo el continente, existía, como aún en nuestros días, una profunda desigualdad social. La mayoría de los países de la región tenían gobiernos dictatoriales, era alto el grado de violencia

política y muy frecuente la violación de los derechos humanos (Medina Quiroga, 2009). Esta situación tal vez explique la demora de casi una década en conseguir el número mínimo de ratificaciones para que la CADH entrara en vigor, lo que sucedió recién el 18 de julio de 1978.⁸

Además de este tratado y la DADDH, existen protocolos adicionales especializados y otros instrumentos que forman parte del sistema o lo complementan en materia de tortura, derechos económicos, sociales y culturales, abolición de la pena de muerte, desaparición forzada de personas, violencia contra la mujer, y discapacidad.

3.2.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La CIDH se compone de siete miembros, que deben ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos. Son elegidos a título personal por la Asamblea General de la OEA de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados miembros, por cuatro años, y solo pueden ser reelegidos una vez. Los deberes de los comisionados incluyen supervisar el sistema de casos y peticiones, asistir y dirigir las sesiones (típicamente se realizan entre tres y cinco periodos de sesiones al año) y viajar para visitar los países y otras actividades de promoción. Sin embargo, su tarea es técnicamente voluntaria y de dedicación *part time*. Los comisionados no residen en Washington D. C., donde queda la sede CIDH, ni tampoco reciben un sueldo, sino que se les paga honorarios para compensar el tiempo que dedican a las actividades relacionadas con la Comisión.

Las funciones de la Comisión están enmarcadas por tres imperativos fundamentales: promover los derechos humanos, protegerlos y responder consultas relativas a su efectivo goce (Santiago & Lange, 2019):

El propósito de las actividades de *promoción* es sensibilizar y educar a los gobiernos y sociedad civil de los Estados miembros de la OEA acerca de los derechos humanos protegidos por los acuerdos internacionales. Las actividades que se realizan para ello incluyen tanto la organización de simposios, conferencias y capacitaciones que se llevan a cabo periódicamente, como los estudios e informes temáticos que se realizan de modo habitual. Actualmente, tal vez el medio de promoción más importante son las audiencias temáticas que celebra periódicamente la Comisión. A solicitud de las ONG, o por orden de la propia Comisión, ella puede convocar audiencias para debatir ciertos temas. Los temas pueden abordar cuestiones generales como los derechos humanos de

⁸ Hasta la fecha, 25 Estados han ratificado o adherido a la Convención: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. De ellos, Trinidad y Tobago la denunció el 26 de mayo de 1998, y Venezuela, el 10 de septiembre de 2012.

los migrantes, o temas más enfocados como preocupaciones únicas de ciertos Estados o incluso ciudades y provincias. Debido a que son actividades promocionales, no tienen ningún elemento jurisdiccional y, por lo tanto, no se utilizan para tratar casos individuales. No obstante, aun sin influencia jurisdiccional, las audiencias temáticas pueden tener un impacto. Por un lado, los temas que elige la CIDH revelan sus prioridades y tendencias, permitiendo que los Estados miembros y otros observadores lean el sentir de la Comisión. Además, ya que las audiencias casi siempre están abiertas al público, la Comisión y las ONG pueden usarlas para llamar la atención sobre ciertos temas, lo que puede servir para aplicar presión política a las situaciones en cuestión.

El segundo imperativo fundamental es la *protección*. Las primeras décadas de funcionamiento de la CIDH coincidieron con procesos revolucionarios, dictaduras y gobiernos militares que existieron en la región durante las décadas de los 60 y los 70 del siglo pasado. Bajo estos regímenes, las violaciones de los derechos humanos fueron frecuentemente políticas de Estado, sancionadas desde los niveles más altos de gobierno. Para la CIDH, la manera más eficaz de proteger a la gente de estas violaciones sistemáticas en tal ambiente político fue presionar a los regímenes al denunciar esos abusos en los informes correspondientes a cada país (González Morales, 2009). En ellos se realizaban análisis de la situación de derechos humanos en esos países con el fin de incitar la indignación de la comunidad internacional y hacer que los gobiernos infractores desistieran de los abusos por el temor a la pérdida de su buena reputación internacional.

La transición a la democracia resultó en un cambio estratégico para las actividades protectoras de la CIDH: debido a que el sistema ya no prestaba atención exclusiva (como en el momento de las dictaduras) a violaciones masivas de derechos básicos, pudo preocuparse por casos individuales relacionados a otros derechos (González Morales, 2009). En cuanto al sistema de casos, la Comisión no cumple funciones estrictamente jurisdiccionales, sino que recibe y revisa peticiones (denuncias) para luego tomar una de varias acciones. La acción preferida es intentar ayudar a las partes a ponerse de acuerdo por la adopción de soluciones amistosas. Sin embargo, la CIDH puede emitir recomendaciones que contemplen reparaciones y reformas para subsanar las violaciones denunciadas. La respuesta menos común de la Comisión es que un caso se remita a la Corte Interamericana, cosa que además solo puede hacer, lógicamente, si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana.

Como se dijo, la CIDH también puede emitir medidas cautelares para responder a situaciones especialmente urgentes en las que se ven amenazados derechos vitales, o solicitar a la Corte IDH que disponga medidas provisionales, en las mismas situaciones.

Junto a estos mecanismos protectorios, corresponde reconocer la relevancia que han tenido las visitas *in loco* por parte de los miembros de la CIDH. Como el nombre sugiere (“al lugar”), las visitas *in loco* implican una visita física de la Comisión a países en los cuales se cree que hay una situación que amenaza los derechos humanos. Estas expediciones son significativas porque proveen a la comisión una herramienta de control muy poderosa. Las visitas *in loco* no se pueden llevar a cabo a menos que el país invite a la Comisión o dé anuencia a una solicitud de la Comisión para hacer la visita. Resulta muy difícil para un país impedir una visita de la Comisión sin dar la impresión de que hay algo que ocultar. Además, estas visitas son importantes porque aumentan la visibilidad y exposición positiva de la Comisión.

Finalmente, la Comisión también ejerce una *función consultiva*. Cuando un Estado americano o la propia OEA tiene cualquier duda o preocupación acerca de sus compromisos y responsabilidades en materia de derechos humanos, puede acudir a la CIDH. Cuando se solicita esa opinión, es deber de la Comisión analizar las consultas formuladas y responder fijando pautas y recomendaciones.

Desde la firma de la CADH en 1969, cabe distinguir entre las funciones de la CIDH aquellas que ejerce respecto de todos los integrantes de la OEA (35 países), de las que solo ejerce respecto de los 20 Estados que han ratificado la CADH y reconocen actualmente la jurisdicción de la Corte IDH:⁹

- i. Respecto a todos los Estados miembros de la OEA (tanto los que han ratificado la CADH, como los que no lo han hecho), la Comisión estimula la conciencia de los derechos humanos; formula recomendaciones a los gobiernos para que adopten medidas progresivas en favor de esos derechos; solicita que los gobiernos le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos; atiende las consultas que le formule cualquier Estado miembro sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos en ese Estado y, dentro de sus posibilidades, presta el asesoramiento que le soliciten; rinde un informe anual a la Asamblea General; practica visitas *in loco*; y tramita los casos a partir de las denuncias de particulares u ONG que recibe (como primera etapa de los casos que eventualmente llegan a la Corte, o como una suerte de única instancia, en el caso de los países que no son parte de la CADH o que no han reconocido la competencia de la Corte).

⁹ Los 20 Estados parte de la CADH que reconocen actualmente la competencia contenciosa de la Corte IDH son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay.

- ii. En relación con los Estados parte en la CADH, la Comisión tramita las peticiones y otras comunicaciones; comparece ante la Corte IDH en los casos previstos en la convención; solicita a la Corte que tome las medidas provisionales que considere pertinentes en asuntos graves y urgentes que aún no estén sometidos a su conocimiento, cuando sea necesario, para evitar daños irreparables a las personas; y consulta a la Corte acerca de la interpretación de la CADH o de otros tratados sobre la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.

3.2.2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte IDH se compone de siete jueces, los cuales deben ser nacionales de los Estados miembros de la OEA. Son elegidos a título personal entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos. No puede haber dos jueces de la misma nacionalidad.

Los jueces de la Corte son elegidos por mayoría absoluta de votos de los Estados parte en la CADH en la Asamblea General, de una lista de candidatos propuestos por esos Estados. Son elegidos para un período de seis años y solo pueden ser reelegidos una vez. La Corte elige a su presidente y a su vicepresidente. Ella designa también a su secretario, quien reside en la sede de la Corte, en San José de Costa Rica.

La Corte ejerce dos funciones principales:

- i. Una *función jurisdiccional*, que se rige por las disposiciones de los artículos 61, 62 y 63 de la CADH. Solo la CIDH y los Estados parte en la convención que hayan reconocido la competencia de la Corte están autorizados para someter a su decisión un caso relativo a la interpretación o la aplicación de la convención –en este último caso, siempre y cuando se haya agotado el procedimiento que debe tener lugar ante la Comisión, el cual se encuentra previsto en los artículos 48 a 50–. Para que pueda presentarse ante la Corte un caso contra un Estado parte, este debe reconocer la competencia del tribunal.
- ii. Una *función consultiva*, que se rige por las disposiciones del artículo 64 de la CADH. Cualquier Estado miembro de la OEA puede consultar a la Corte sobre la interpretación de la CADH o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Este derecho de consulta se extiende a otros órganos enunciados en el artículo 53 de la Carta de la OEA. La Corte puede también, a solicitud de cualquier Estado miembro, emitir opinión sobre la compatibilidad de cualquiera de sus leyes internas con

los tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.

3.2.3. Las relaciones de los Estados con el SIDH

Analicemos ahora cómo es la dinámica entre el SIDH y los Estados bajo su jurisdicción. Es decir, la articulación jurídica y política de los órganos y del derecho interamericano con los regímenes nacionales.

La CADH afirma en un párrafo de su preámbulo:

Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos.

Aquí se contienen tres principios fundantes del SIDH: el principio *pro homine* (o *pro personae*);¹⁰ el principio del *pacta sunt servanda*;¹¹ y el principio de subsidiariedad (Santiago, 2020).

En efecto, la clave de bóveda de todo el sistema es el *pro personae*, o reconocimiento de la igual, inviolable, e intrínseca dignidad de cada persona humana y la protección efectiva de los derechos humanos que de ella se derivan, los que son reconocidos y consagrados específicamente a través de las distintas cláusulas de la CADH.

El segundo principio es el *pacta sunt servanda*, columna vertebral de todo el derecho internacional. El preámbulo señala con claridad que la protección internacional que se pone en marcha es “de naturaleza convencional”. Las consecuencias de este principio fundamental del derecho internacional público tienen un doble direccionamiento. Para los Estados, significa que ellos han de cumplir las obligaciones internacionales que han asumido con la ratificación de la CADH y, en caso de no hacerlo, podrán ser observados o condenados por los órganos establecidos en el SIDH. Pero, para estos últimos, la CIDH y la Corte IDH, implican que ellos han de ceñir su actuación a la específica voluntad común de los Estados –puesta de manifiesto con la ratificación de la CADH– y basando sus decisiones solo en fuentes de derecho internacional.

Por último, el tercer principio fundante del SIDH es el principio de subsidiariedad, ya que, en el preámbulo de la CADH, se afirma que la protección internacional de naturaleza convencional que por medio de ella se pone en marcha es “coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”. Esta característica del SIDH plantea el gran desafío de la adecuada articulación entre los

¹⁰ A favor de la persona.

¹¹ Los tratados deben ser cumplidos.

sistemas nacionales e Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Los Estados son los principales responsables de la protección de los derechos humanos. Solo cuando los órganos nacionales no den una respuesta efectiva a esa protección, corresponderá la limitada y acotada actuación de los órganos del SIDH. Esta realidad plantea complejos problemas de coordinación entre las normas y jurisdicciones nacionales e internacionales que, actualmente, están en pleno proceso de armonización.

En las primeras décadas de su existencia institucional, el SIDH ha ido desarrollándose notablemente hasta ocupar un lugar destacadísimo no sólo a nivel regional sino mundial, convirtiéndose en el segundo sistema regional en importancia a escala global en lo que hace a la protección de los derechos humanos. A lo largo de todos estos años, es posible observar dos procesos distintos, en parte enfrentados, que podrían generar hacia el futuro algunos serios conflictos y tensiones para el adecuado funcionamiento del SIDH. Por un lado, el creciente despliegue y desarrollo institucional de la Corte IDH y, por otro, cierta resistencia y cuestionamiento de algunos países para acatar sus decisiones cuando no las comparten o las consideran invasivas de su ámbito de competencia nacional (Santiago & Bellochio, 2018, capítulo VIII).

El SIDH ha tenido fuertes conflictos con los regímenes de Perú, en los 90, y de Venezuela, en la segunda década de este siglo, que terminaron en la denuncia parcial o total de la CADH, si bien Perú retornó plenamente al SIDH tras la caída del régimen de Fujimori. A ello tenemos que agregar los conflictos con Trinidad y Tobago en torno a la pena de muerte, que desembocó en su denuncia de la CADH, y la situación de tensión con República Dominicana a propósito de la cuestión de los hijos de los inmigrantes haitianos. También se han dado situaciones de conflicto con Costa Rica respecto a las decisiones de la Corte IDH en materia de fecundación *in vitro* y de uniones de personas del mismo sexo. Por otra parte, es muy bajo el porcentaje de cumplimiento total de las sentencias de la Corte IDH.

La CIDH no ha estado ajena a estas tensiones, y en diversas oportunidades su independencia fue amenazada por países descontentos con su trabajo de supervisión, como Venezuela, Brasil o Ecuador. Corrió el riesgo de ser defondeada, trasladada de sede, de que fueran modificadas sus facultades, o de perder alguna de sus relatorías, y sus recomendaciones fueron abiertamente desobedecidas en varias ocasiones (De Casas, 2014).

Ambos órganos han sido criticados por su falta de transparencia (Pulido Jiménez *et al.*, 2015) y por un uso peculiar de las fuentes del derecho internacional para fundar sus decisiones –recurriendo a tratados no en vigor para las partes o incluso al *soft law* como fuente– (De Casas, 2019b). En abril de 2019, cinco Estados de la región –Argentina, Brasil,

Chile, Colombia y Paraguay– firmaron un documento en el que, junto a reiterar su compromiso con el SIDH, manifestaban inquietudes acerca de lo que consideraban algunas ineficiencias y extralimitaciones por parte de los órganos del SIDH. Como puede observarse, los cuestionamientos a la actuación de los órganos interamericanos han crecido, y esto no solo ha sido expresado por gobiernos sospechados de autoritarismo, sino también por países que muestran claros compromisos en materia de derechos humanos.

El grado de conflictividad existente entre la Corte IDH y los Estados parte de la CADH ha sido proporcionalmente más alto que el existente entre la Corte Europea de Derechos Humanos y la gran mayoría de los Estados que han adherido al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Nos parece que las numerosas situaciones de tensión que se han verificado en las últimas décadas son contraproducentes para el adecuado funcionamiento del SIDH y que hay que tener en cuenta esas experiencias para generar un necesario aprendizaje institucional que ayude a morigerarlas y, en la medida de lo posible, evitarlas. Al decir de Sagüés, habrá que evitar futuros “choques de trenes” que son negativos para la autoridad y credibilidad del SIDH (Sagüés, 2003).

La protección jurídica de los derechos humanos en las Américas parecería ser, en los momentos actuales, un “sistema multifocal” en el que operan simultáneamente e interactúan entre sí, sin una plena coordinación ni una jerarquización clara y rígida, las normas y tribunales nacionales e internacionales. Para explicar y entender la relación entre los ordenamientos jurídicos nacionales y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ya no son útiles las tradicionales explicaciones dadas por los autores clásicos de derecho internacional: ni el monismo kelseniano –hay un solo orden jurídico que se ordena jerárquicamente y el derecho internacional está por encima del nacional–, ni el dualismo de Triepel –que considera que se trata de dos órdenes distintos que operan paralelamente–. Se trata, en cambio, de un paradigma nuevo que contempla dos ordenamientos diferenciados, pero profundamente interconectados, interrelacionados, y con numerosas interacciones recíprocas. Se da aquí una situación de pluralismo jurídico que no implica una estricta separación, sino “una interacción entre los distintos ordenamientos jurídicos” (Von Bogdandy, 2012). Con esto surge el problema de definir quién tiene la palabra final en la definición de aquellas cuestiones comunes que tienen un doble régimen jurídico que las rige, cuando se genera un conflicto insalvable para su armonización.

Ese problema es aún más difícil a partir de la creación pretoriana por parte de la Corte IDH del denominado “control de convencionalidad”. Este consiste en el ejercicio de un test de compatibilidad que deben realizar todos los jueces nacionales (y todos los órganos del Estado) entre el derecho interno y la convención, de manera que deben inaplicar

normas internas opuestas a la CADH (y a la interpretación que hace de ella la Corte IDH), e interpretar el derecho doméstico de conformidad a la CADH (y a su interpretación por la Corte IDH). Sería algo análogo al control de constitucionalidad, pero basado en la convención. Según la Corte, hasta las propias constituciones nacionales estarían sujetas a este control de convencionalidad, lo que parece convertirlo en un control de “supraconstitucionalidad” (Sagüés, 2009).

Esto ha modificado profundamente la concepción y la práctica jurídica de los países que se han ido abriendo paulatinamente al derecho interamericano. Las consecuencias jurídicas y políticas de su aplicación son varias (Carnota, 2012). Desde el punto de vista jurídico, el control de convencionalidad: puede significar una pérdida de soberanía judicial; presenta especiales desafíos para países federales, con varios niveles de control judicial, y también para aquellos con control de constitucionalidad difuso; bloquea el margen de interpretación de los poderes judiciales locales, estableciendo una única medida estándar de validez: reduce casos difíciles a soluciones “blanco o negro” preestablecidas, con poco espacio para soluciones matizadas; impone un modo único de incorporación del derecho internacional al derecho interno; está fuertemente basado en un derecho internacional tipo *ius cogens*; fusiona el texto de la CADH con la interpretación de la misma hecha por la Corte; tiende a dar efecto expansivo a sus decisiones, más allá del texto de la convención; engendra relaciones verticales –de arriba hacia abajo– directas con los jueces domésticos, sin importar su rango; y, en definitiva, mediante la búsqueda de asegurar la supremacía del derecho internacional sobre el local, termina queriendo imponer la supremacía de la propia Corte IDH, por extensión.

Políticamente hablando, el control de convencionalidad ha sido utilizado tanto por la Corte IDH, para impulsar su propia agenda, como por las más altas Cortes de los Estados parte. Para estos últimos, muchas veces el control de convencionalidad ha sido una salida fácil para transferir “hacia arriba” la responsabilidad judicial de decisiones políticamente difíciles; al adoptar los estándares de la Corte IDH, estas Cortes buscan no solo apropiarse de la legitimación de aquella, sino también comprarse una “póliza de seguros” frente a los posibles ataques de los gobiernos autoritarios que puedan poner en peligro su supervivencia política. A la Corte IDH, el control de convencionalidad le ha dado la herramienta perfecta para iniciar un diálogo directo con los tribunales inferiores de los países sin la intermediación de sus respectivas Cortes Supremas, lo cual de esa manera aumenta su alcance y asegura el efecto expansivo de su jurisprudencia.

Por todas estas razones, no sorprende que, en la ya mencionada declaración de abril de 2019, algunos Estados –que no pueden ser acusados de dictatoriales ni de especialmente alérgicos al SIDH– hayan

subrayado el principio de subsidiariedad, exigieran respetar el legítimo espacio de autonomía del que disponen para asegurar ellos, a través de sus propios procesos democráticos, los derechos y garantías consagrados en la convención de conformidad a sus ordenamientos constitucionales, destacaran la importancia de una estricta aplicación de las fuentes del DIDH y del reconocimiento del margen de apreciación de los Estados, y recordaran que las resoluciones y sentencias de los órganos del SIDH solo tienen efectos para las partes del litigio. A la vez, elocuentemente no mencionan ni una sola vez el control de convencionalidad.

En definitiva, en la tarea de armonización entre normas y tribunales nacionales y regionales, entendemos que es iluminador el principio de subsidiariedad, que, si bien fue inicialmente pensado para las relaciones sociales intra-Estado, puede también ser utilizado para el diseño de las relaciones entre los ordenamientos y jurisdicciones nacionales e internacionales. Afirmamos que la doctrina del margen nacional de apreciación constituye un corolario de ese principio en lo que hace al rol principal que les corresponde a los Estados en la definición y delimitación de los contenidos concretos de los derechos humanos y que ha de ser respetado por los órganos del SIDH (Santiago, 2020).

4. Balance sobre los derechos humanos en las Américas

Son notables y claros los avances políticos, institucionales, económicos y jurídicos que se han dado en la región en el tiempo en el que ha funcionado el SIDH; la situación global actual es mucho mejor de la existente antes de su creación, particularmente en lo relativo a la cultura jurídica de los derechos humanos. Esta cultura inspira de modo creciente los textos constitucionales y legales de nuestros países, la jurisprudencia de nuestros tribunales, las políticas públicas y la actuación de nuestros gobiernos y los debates públicos y mediáticos de nuestras sociedades.

Para el logro de estos avances, ha sido importante y significativo el aporte realizado por el SIDH. El balance de su actuación es claramente favorable en aras de la condena y reparación de graves violaciones a la dignidad de la persona humana y a la instauración de una cultura efectiva de los derechos humanos en toda la región. Podría decirse que, en términos relativos, la puesta en marcha del SIDH es una de las empresas colectivas de los países latinoamericanos que mejor resultado ha tenido y cuyo futuro es bien promisorio.

Sin embargo, son muchos los desafíos que tiene planteados: consolidación institucional, resistencia al *backlash* de algunos gobiernos y superiores tribunales de la región, adecuado respeto del principio del

pacta sunt servanda y del principio de subsidiariedad en su actuación, efectivo cumplimiento de sus informes y sentencias, entre otros.

El SIDH ha pasado ya su etapa de niñez y adolescencia: es un joven decidido con un proyecto de vida institucional que quiere desplegar con decisión y audacia. Pareciera que aún no conoce demasiado sus propios límites ni la necesidad de consensuar ese proyecto con otros actores, entre ellos los Estados que le dieron vida. Es un joven prometedor que parece aún no haber alcanzado su plena madurez institucional. Junto a una apariencia llamativa y prometedora, tiene algunos problemas estructurales importantes y unas bases endebles para lo que él aspira a ser. Debe consolidarlas sobre la base de la decisión consensuada de quienes le dieron origen (Santiago & Bellochio, 2018).

Pese a su juventud y cierta precariedad institucional, es hoy el segundo sistema regional más importante en materia de DIDH, su relevancia es creciente dentro y fuera de América, y su jurisprudencia es objeto de interés y estudio en otras regiones y objeto de diálogo con otros países. Gracias en parte a sus aportes, se va conformando un espacio jurídico latinoamericano que es tal vez el tercero en importancia a nivel global, detrás del europeo y el norteamericano. La construcción de todo este capital institucional y jurídico reclama la máxima responsabilidad de todos los actores involucrados a la hora de cuidarlo y potenciarlo.

Bibliografía

- Albanese, S. (2008). La internacionalización del derecho constitucional y la constitucionalización del derecho internacional. *El control de convencionalidad*, 13-45.
- Alston, P. & Goodman, R. (2012). *International Human Rights* (1.º ed.). Oxford University Press.
- Barberis, J. A. (1994). *Formación del derecho internacional*. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.
- Beck, R. J. (2018). International Law and International Relations. En *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. En bit.ly/2T7sPAL.
- Beitz, C. R. (2009). *The Idea of Human Rights*. Oxford University Press.
- Benedicto XVI (18 de abril de 2008). *Discurso a la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas*. En bit.ly/3jnB6ut.
- Bukovská, B. (2008). Perpetrando el bien: Las consecuencias no deseadas en la defensa de los derechos humanos. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, 9, 6-20.
- Carnota, W. (2012). *The Inter-American Court of Human Rights and Conventionality Control* [SSRN Scholarly Paper]. En bit.ly/3heuqML.

- Carrillo Salcedo, J. A. (1999). *Dignidad frente a barbarie: La Declaración Universal de Derechos Humanos, cincuenta años después*. Minima Trotta.
- D'Aspremont, J. (2016). The International Court of Justice, the Whales, and the Blurring of the Lines between Sources and Interpretation. *European Journal of International Law*, 27(4), 1027-1041. En bit.ly/35WnKgU.
- De Casas, C. I. (12 de febrero de 2014). Third Conference of States Parties to the American Convention on Human Rights: Another Brick on the Wall (or is it another brick off?). *Oxford Human Rights Hub Blog*. En bit.ly/3A2HHAB.
- De Casas, C. I. (2019a). ¿Qué son los estándares de derechos humanos? *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 9(2), 291-301.
- De Casas, C. I. (2019b). The Corporate Responsibility to Respect Consultation Rights in the Americas: How the Inter-American System Can Better Promote Free, Prior, and Informed Consent. En I. Feichtner, M. Krajewski, & R. Roesch (eds.), *Human Rights in the Extractive Industries: Transparency, Participation, Resistance* (pp. 247-279). Springer International Publishing. En bit.ly/3qvUeYX.
- De Casas, C. I. & De Moerloose, S. (6 de agosto de 2020). Ratifiquemos y después vemos. *En Disidencia*. En bit.ly/35ZxJlO.
- Glendon, M. A. (2011). *Un mundo nuevo. Eleanor Roosevelt y la Declaración Universal de Derechos Humanos*. Fondo de Cultura Económica, Universidad Panamericana, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- González Morales, F. (2009). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Antecedentes, funciones y otros aspectos. *Anuario de Derechos Humanos*, 5, 35-57. En bit.ly/3y1J68t.
- Goodman, R. & Jinks, D. (2013). *Socializing States: Promoting Human Rights Through International Law*. Oxford University Press.
- Grant, J. P. & Barker, J. C. (2009). Sources. En *The Parry and Grant Encyclopaedic Dictionary of International Law* (3.º ed.). Oxford University Press.
- Hannum, H. (2016). Reinvigorating Human Rights for the Twenty-First Century. *Human Rights Law Review*, 16(3), 409-451. En bit.ly/3w12yAP.
- Keck, M. E. & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press.
- Kelsen, H. (1967). *Pure Theory of Law* (2.º ed. [Revised and enlarged]). University of California Press.
- Klabbers, J. (2004). The Relative Autonomy of International Law or the Forgotten Politics of Interdisciplinary Theory. *Journal of International Law and International Relations*, 1(1-2), 35-48.

- Matlár, J. H. (2008). *Derechos humanos depredados: Hacia una dictadura del relativismo*. Cristiandad.
- Medina Quiroga, C. (2009). Los 40 años de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a la luz de cierta jurisprudencia de la Corte Interamericana. *Anuario de Derechos Humanos*, 5, 15-34. En bit.ly/3qyFVTj.
- Posner, E. A. (2014). Martti Koskeniemi on Human Rights: An Empirical Perspective. *University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper*, 467.
- Pulido Jiménez, M., González Armijo, M., Sánchez de Tagle, M., Ruiz Cervantes, S. & Sáenz Andujo, J. (2015). Hacia un modelo de transparencia y acceso a la información en el sistema interamericano de derechos humanos. En *Desafíos del sistema interamericano de derechos humanos. Nuevos tiempos, viejos retos* (pp. 108-142). Dejusticia- Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. En bit.ly/3x5r0CH.
- Sagüés, N. P. (2003). Las relaciones entre los tribunales internacionales y los tribunales nacionales en materia de derechos humanos: Experiencias en Latinoamérica. *Ius et Praxis*, 9(1), 205-221. En bit.ly/3A8KIzj.
- Sagüés, N. P. (2009). El control de convencionalidad. En particular sobre las Constituciones Nacionales. *La Ley*, 73(35), 19.
- Santiago, A. (2017). Una nueva era del Derecho, 1945-2017. *El Derecho, Suplemento de Derecho Constitucional*.
- Santiago, A. (2020). *Principio de subsidiariedad y margen nacional de apreciación. Articulación del sistema interamericano de protección de derechos humanos con los regímenes nacionales*. Astrea.
- Santiago, A. & Bellochio, L. (eds.) (2018). *Historia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1978-2018)*. Thomson Reuters La Ley.
- Santiago, A. & Lange, G. (2019). Los primeros sesenta años de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 19(77), 11-57.
- Tasioulas, J. (2019). Saving Human Rights from Human Rights Law. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 52(4), 1167-2007.
- Von Bernstorff, J. (2008). The changing fortunes of the Universal Declaration of Human Rights: Genesis and symbolic dimensions of the turn to rights in international law. *European Journal of International Law*, 19(5), 903-924.
- Von Bogdandy, A. (2012). Del paradigma de la soberanía al paradigma del pluralismo normativo. Una nueva perspectiva (mirada) de la relación entre el derecho internacional y los ordenamientos jurídicos nacionales. *Internacionalización del derecho constitucional, constitucionalización del derecho internacional*, 21-40.
- Xanthaki, A. (2010). Multiculturalism and international law: Discussing universal standards. *Human Rights Quarterly*, 32, 21-48.

Perspectivas de género en relaciones internacionales

SANDRA BUSTAMANTE¹

1. Introducción

La perspectiva feminista o de género se vinculó a las relaciones internacionales recién a fines de la década de los 80 a través de J. Ann Tickner y otras autoras, casi al mismo tiempo que el “tercer debate” y lo que se llamó la era pospositivista, donde muchas autoras feministas de relaciones internacionales se ubicaron (Tickner & Sjoberg, 2013).

Este capítulo pretende, en primer lugar, hacer una revisión de la investigación empírica feminista de las relaciones internacionales, cuya mirada no es unívoca, sino que existen perspectivas y enfoques feministas divergentes y en ocasiones contradictorios. El punto en común es, por un lado, la denuncia de las desigualdades y prejuicios existentes en las categorías, paradigmas y conceptos de las relaciones internacionales y, por otro, una manifestación de cómo las teorías internacionales que se han considerado neutrales, objetivas y universales están en realidad profundamente marcadas por asunciones de género. Para ello las distintas autoras van a centrar su mirada en los distintos debates, buscando transgredir las fronteras de teorías supuestamente verdaderas al plantear experiencias de género que las contrarrestan (Sylvester, 1996). Con aproximaciones de ese tipo, el feminismo ha contribuido a demostrar cómo los paradigmas clásicos de la disciplina (realismo, liberalismo y estructuralismo) han servido para reforzar el sistema de género occidental.

En segundo lugar, analizaremos las críticas feministas a la agenda tradicional de la disciplina de relaciones internacionales, vinculada durante muchos años al paradigma realista y, por tanto, al estudio de

¹ Internacionalista (UNR), egresada del ISEN y doctora en Ciencia Política (UNR). Es profesora titular e investigadora de la UB (Argentina) y profesora colaboradora de la UOC (España). Es consultora sénior de género y desarrollo para distintas organizaciones (Banco Mundial, OIT, BID, ONU Mujeres, PNUD, Unión Europea, Eurososial, entre otras). Correo electrónico: sandra.bustamante@comunidad.ub.edu.ar.

las causas de las guerras internacionales, los procesos de surgimiento de los Estados y el equilibrio de poder. Asimismo, incluiremos una descripción de los temas relevantes de la agenda feminista en las relaciones internacionales actuales, como la perspectiva de género en la cooperación al desarrollo.

2. Naturaleza, antecedentes y origen histórico

2.1. Los orígenes del feminismo y su vinculación tardía con los estudios de relaciones internacionales

La esencia del feminismo en su lucha a favor de la igualdad entre mujeres y varones se retrotrae a la antigua Grecia, pero es desde la década de 1960 desde cuando las feministas empezaron a cuestionar las teorías tradicionales respecto a diversas representaciones e ideas respecto de las mujeres y lo femenino. En primer lugar, la atención teórica se dirigió a los discursos patriarcales, que eran abiertamente hostiles contra las mujeres y lo femenino, o que ignoraban el rol de las mujeres en la sociedad. El feminismo buscaba incluir a las mujeres en los campos en los cuales se las había excluido y tratar cuestiones importantes como “la esfera privada o doméstica y la esfera pública”, los derechos sexuales y reproductivos, y la violencia contra las mujeres.

Las ciencias sociales a partir de la década del 60 comenzaron a recibir aportes de estudios, teorías y perspectivas que, tomando el feminismo como base, empezaron a utilizar el género² como unidad de análisis. Pasaron muchos años hasta que la categoría de género fue incorporada a las relaciones internacionales. Para autores como Margot Light y Fred Halliday, se puede hablar de una cierta inercia institucional, de una escasa presencia de mujeres en la disciplina, de la propia despreocupación de las teóricas feministas o por la propia concepción que muchos académicos tienen de la disciplina al sostener que las relaciones internacionales son neutras en cuanto al género (Light y Halliday, 1994).

Un momento importante de vinculación del feminismo con las relaciones internacionales y de discusión respecto a estas posturas fue la aparición en 1988 de un número especial de la revista *Millennium* de la London School of Economics sobre “Mujeres y Relaciones Internacio-

² La definición más conocida de “género” es la que lo define como el sexo socialmente construido, pero este concepto ha evolucionado y abarca un espacio mucho mayor al sexual. Incluye cuatro elementos importantes: símbolos, conceptos normativos que signan los roles de mujeres y hombres; instituciones como la familia, la Iglesia, la escuela, en la medida que en estas instituciones el individuo se desarrolla, adquiriendo y reforzando los símbolos y las normas anteriormente descritas; y la identidad subjetiva, es decir, qué características son percibidas como propias de determinado género por los diferentes individuos.

nales”. A partir de esa publicación, se ha vivido un continuo desarrollo particularmente en áreas como los estudios feministas de seguridad o la economía política global feminista. La relación entre los enfoques feministas y el resto de la disciplina de relaciones internacionales no ha sido fácil ni ha estado exenta de tensiones y controversias, comenzando por la conocida discusión entre Ann Tickner y Robert Keohane sobre la posibilidad (Tickner, 1997), y la conveniencia, de que las autoras feministas adaptaran la preocupación por el género a una estructura epistemológica reconocible para las corrientes dominantes de la disciplina, en forma de formulación de hipótesis y búsqueda de lógicas causales.

Las autoras feministas, como Jean Bethke Elshtain, Cynthia Enloe y J. Ann Tickner, buscaron transformar la disciplina e introducir un enfoque de género mostrando que los procesos internacionales han actuado desigualmente entre mujeres y hombres (Spike Peterson y Sisson Runyan, 1993: 7). A ello se han sumado teóricas, como Sandra Harding, que han planteado los problemas metodológicos y epistemológicos de conocimiento del sistema internacional desde una perspectiva de género (Harding, 1986).

Los análisis feministas vinculados a las relaciones internacionales son diversos, reflejo de los distintos espectros de la teoría feminista general, pero todas coinciden en “revelar las distorsiones, perjuicios, exclusiones y desigualdades” de las categorías, paradigmas y conceptos sobre los que se ha construido el discurso de las relaciones internacionales, transformando la “gramática androcéntrica” de la disciplina (Sylvester, 1996: 257).

El género se incluye como una categoría central, adoptándose nuevas metodologías y una nueva postura epistemológica y modificando las propias nociones de centro-periferia de la espacialidad disciplinaria. Las autoras feministas desarrollaron un método de análisis que intenta capturar fenómenos de las relaciones internacionales que las lentes tradicionales de la disciplina, centradas en las relaciones entre Estados soberanos, caracterizados como actores unitarios y racionales masculinizados, invisibilizaban (Tickner, 1992).

2.2. Los primeros antecedentes. Cuestionamiento de la epistemología y metodología de las relaciones internacionales

Como mencionamos anteriormente, el año 1988 fue clave para la incorporación del feminismo en las relaciones internacionales con la publicación del artículo de J. Ann Tickner que retó el *statu quo* del realismo como teoría dominante en política internacional, al afirmar que “la

política internacional es un mundo de los hombres”³ y, de manera más contundente, al rebatir los seis puntos pilares de la obra de Hans J. Morgenthau con críticas feministas⁴. Es claro su reclamo hacia la existente discriminación contra las mujeres a través de una visión masculina de la disciplina asumida como canon hasta el momento. A Tickner se sumaron las voces de académicas como Christine Sylvester, Mary Ann Tétreault, Cynthia Enloe, Gillian Youngs, que han aportado al debate de las relaciones internacionales en la materia.

Sandra Harding (1996) ha sido quien ha hecho importantes aportes a la epistemología feminista, analizando la forma en la que el género influencia el conocimiento y las prácticas de investigación y los criterios de fundamentación de la teoría. Su clasificación incluye: en primer lugar, un feminismo empirista, que considera que “el sexismo y el androcentrismo presentes en la investigación científica son sesgos sociales que se pueden corregir con una adhesión estricta al método científico (Harding, 1996: 23); en segundo lugar, un feminismo de punto de vista, que sostiene que la ciencia refleja la posición dominante del hombre en la vida social, lo que produce un conocimiento “parcial y perverso” (Harding, 1996: 24); y, por último, un feminismo posmoderno, que se refiere a la condición de género, centrado en la identidad de la mujer y su relación con el conocimiento. Tanto el feminismo de punto de vista como el posmoderno comparten los planteamientos del feminismo radical sobre las estructuras patriarcales y antropocéntricas de la sociedad y del sistema internacional.

Todas las teorías feministas en las relaciones internacionales han buscado incluir en la agenda internacional y en las líneas de investigación a la mujer y la perspectiva de género, que facilitara la emergencia de nuevas identidades que bregaban por su reconocimiento. Desde el punto de vista metodológico, se han propuesto numerosos cambios. Una de las áreas donde se han incorporado nuevas visiones ha sido en el concepto del “poder”, ya que se desafía la concepción realista del control del “hombre sobre el hombre”; es decir, el poder como forma de dominación que ha sido asociada siempre con la masculinidad desde que el ejercicio del poder es visto como una actividad varonil. Cuando las feministas definen el poder, este es concebido “como la habilidad humana para actuar en concierto, o la acción que es tomada en conexión con otros quienes comparten las mismas preocupaciones” (Tickner, 2012: 149). Esta definición se ajusta más a un poder compartido que a

³ La expresión original es: “International Politics is a man’s world [...]”. Citado en J. Ann Tickner, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, n.º 114, septiembre-diciembre de 2012, pp. 143-152.

⁴ Tickner inicia este debate en un artículo anterior: “Hans Morgenthau’s Principles of Political Realism: A Feminist Reformulation”, en *Millennium: Journal of International Studies*, 1988, vol. 17, n.º 3, p. 429.

un poder asertivo y monopólico. En su propuesta denotan que la mujer es capaz de desarrollar más el sentido del poder como persuasión en vez del poder como coerción.

3. Enfoques teóricos, definiciones, conceptualización

3.1. El feminismo frente al paradigma realista

J. Ann Tickner en su obra plantea que, como profesora de Relaciones Internacionales, se cuestionaba:

¿Por qué hay pocas mujeres en la disciplina? ¿Por qué hay pocos textos escritos por mujeres para recomendarles como lecturas en las clases? ¿Por qué muchas de las cuestiones que se estudian en la disciplina están tan lejos de las experiencias que viven las mujeres? ¿Por qué las mujeres han brillado sólo por su ausencia en el mundo de la diplomacia y la política militar y exterior? (Tickner, 1992).

Tickner, en su análisis y réplica a los seis principios de Morgenthau, sostuvo que eran una expresión de la visión androcéntrica de las relaciones internacionales. Para la autora, la categoría del interés nacional, entendido como poder, está basada en una visión parcial (la masculina), y, desde el punto de vista femenino, el interés nacional no solo debe definirse como poder, sino también como cooperación e interdependencia, capaz de incluir problemas globales como el problema nuclear, el ecológico y el bienestar económico.

En la reformulación feminista que hizo de los seis (6) principios del realismo político de Hans Morgenthau, J. Ann Tickner plantea cómo tradicionalmente la diplomacia, el servicio militar y la ciencia política internacional han sido dominios masculinos históricos, en los que raramente se observaban mujeres desempeñando funciones de alta gerencia o como especialistas de seguridad internacional. Asegura que hay algo inhóspito y poco atractivo a las mujeres en las áreas antes señaladas (militares, política internacional y seguridad) que hace que estas se inclinen hacia los temas que ocupan un segundo plano en la agenda internacional, por lo que la exclusión de la mujer no solo responde a factores de discriminación, sino también a un proceso de selección que empieza por la forma como se enseñan las relaciones internacionales (Tickner, 1988).

Según las teorías feministas, esto se debe a que las relaciones internacionales, vistas desde la práctica generada desde el realismo político imperante después de la Segunda Guerra Mundial, se basan en términos como “poder”, “amenaza”, “guerra”, “disuasión”, “estrategia nuclear”, que son netamente afines a lo masculino. Desde el punto de vista de J. Ann Tickner,

las realidades son múltiples, por lo que una visión verdaderamente realista de la política debe reconocer, igualmente, elementos de cooperación y conflicto, moralidad y realismo político, fuerza, justicia y orden, lo que ayudaría a pensar en términos multidimensionales y mucho más veraces (Tickner, 1988: 437).

Tickner cuestiona a Morgenthau respecto a su postura del comportamiento inmoral de los actores internacionales (Estados), el cual se considera racionalmente prudente para alcanzar su interés nacional, así como producir un orden dentro del sistema internacional que es considerado caótico y conflictivo. Se obvian los elementos de cooperación y regeneración, que también son aspectos de las relaciones internacionales. Esto ha provocado que

en relaciones internacionales la tendencia a pensar la moralidad en términos abstractos, normas universales e inalcanzables y puramente instrumentales, como lo hace Morgenthau, disminu[ya] nuestra habilidad de tolerar las diferencias culturales y buscar el potencial para construir la comunidad (internacional) a pesar de estas diferencias (Tickner, 1988: 433).

Otra representante de esta postura es Cinthia Enloe, quien, en su libro *Bananas, Beaches and Bases* (Enloe, 1989), planteó la necesidad de demostrar el papel verdadero de la mujer en la política internacional, el cual es más importante del que le asignan usualmente. Para ello examinó el papel desempeñado por las esposas de los líderes políticos o diplomáticos en las decisiones tomadas por estos y el papel de las mujeres vinculadas con las bases militares estadounidenses.

Global Gender Issues in the New Millennium es otro libro clave, escrito por Anne Sisson Runyan y V. Spike Peterson, quienes sostienen que el poder del género contribuye a mantener las divisiones de género, raza, clase, sexo y nacionalidad a pesar de la creciente atención a las cuestiones de género en el estudio y la práctica de la política mundial, y analizan las divisiones de poder y recursos basadas en el género que contribuyen a las crisis mundiales de representación, violencia y sostenibilidad. En la cuarta edición (Sisson Runyan y Spike Peterson, 2004), ponen énfasis en los desafíos de forjar solidaridades transnacionales para eliminar el género en la política, los estudios y la práctica mundiales mediante políticas renovadas para una mayor representación y redistribución. Sin embargo, ven la promesa en las luchas de coalición para volver a radicalizar las demandas políticas mundiales feministas con el fin de cambiar las condiciones descendentes de las mujeres, los hombres, los niños y el planeta.

Estas autoras feministas de relaciones internacionales sostienen la existencia de dos dicotomías. Por un lado, la consideración realista del Estado como una esfera racional y ordenada que representa a la

sociedad frente a un sistema internacional anárquico. Para el feminismo, ese “modelo de Estado empleado está construido sobre el modelo del hombre soberano” (Sylvester, 1994: 164), poderoso y autónomo. Por el otro, la segunda dicotomía, de carácter etnocéntrica, que construye una legitimación de la colonización al ver al otro, al extranjero, como el símbolo de lo irracional frente al hombre blanco autónomo y racional. Los pueblos “bárbaros y salvajes” eran considerados como mujeres o niños, necesitados de la tutela y protección del *hombre blanco* para sobrevivir (Sylvester, 1994).

3.2. Las críticas feministas al enfoque estructuralista

El enfoque estructuralista en relaciones internacionales tiene un representante en Kenneth Waltz. Para Kepa Sodupe, mientras que el realismo tradicional recurre a las fuentes sociológicas e históricas, el neorealismo se apoya en la teoría económica; mientras que el realismo tradicional considera que el poder es un fin en sí mismo y busca maximizarlo, el realismo estructuralista lo considera un medio, y su preocupación central es la seguridad; por último, mientras que el realismo tradicional prefiere realizar el análisis tomando en cuenta al Estado como unidad de análisis, el realismo estructural prefiere utilizar el análisis sistemático y considerar las relaciones o interacciones existentes entre las distintas unidades de análisis (Sodupe, 1991, 2002).

Este enfoque fue criticado por el feminismo, en particular por autoras como Jill Krause, que se sitúa en una postura feminista, posmoderna y posestructuralista. Incluye el debate sobre el género y la identidad en este contexto, y cuestiona fuertemente la “ortodoxia” dentro de la disciplina, según la cual el Estado nación es la única fuente significativa de identificación y lealtad política en el mundo. Al centrarse en las cuestiones de género y de identidad, la crítica feminista pone de manifiesto los problemas de exclusividad ideológica de la teoría de las relaciones internacionales y los procesos de exclusión y marginación que intervienen en la construcción de un relato históricamente específico de la identidad política en una comunidad espacialmente delimitada (Krause, 1996).

Explora en su obra, asimismo, las complejas formas en que las identidades de género contribuyen a la construcción de las identidades políticas. Sugiere que, aunque el género es una faceta central de la identidad humana, no es una característica “esencial” o “natural” y debe entenderse tanto como un aspecto de la identidad personal, como en término social y político. La identidad de género conforma luchas nacionalistas y es conformada por ellas, y es parte de la construcción de la nación como una entidad con una identidad distintiva.

El Estado nación deja de ser central en las relaciones internacionales. Más bien, podría hablarse de una identidad colectiva para plantear

una serie de preguntas sobre la importancia de las relaciones sociales y las desigualdades de poder en la construcción de esas identidades. La postura de Krause alienta a repensar las categorías de género e identidad de una manera totalmente diferente. Se debe ser consciente de que el género es fundamental en la construcción de las categorías “inclusivas” y “exclusivas” que establecen los derechos de la ciudadanía.

Krause muestra la complejidad de las cuestiones de género, identidad y poder en la construcción de “la nación” en el mundo contemporáneo. Nuestro sentido de la identidad personal y colectiva, sostiene, está influenciado por los cambios sociales impulsados por la actividad económica mundial, por las ideologías transnacionales y por las poderosas ideas e imágenes difundidas por los medios de comunicación mundiales. Las cuestiones de género son importantes para comprender algunos de los complejos y dinámicos vínculos entre lo “global” y lo “local” y las reivindicaciones contrapuestas de las identidades colectivas.

El análisis sistémico propuesto para considerar las relaciones o interacciones existentes entre las distintas unidades de análisis es insuficiente. Las relaciones internacionales necesitan desarrollar nuevos enfoques para conceptualizar y teorizar las relaciones sociales y las relaciones de poder en una era global. Centrarse en el género y la identidad nos lleva a plantear preguntas bastante diferentes sobre los procesos sociales implicados en la construcción de esas “comunidades limitadas” llamadas “Estados nación”, que tanto han ocupado a los estudiosos de las relaciones internacionales.

El género se transforma en un factor importante para comprender la identidad personal y colectiva que subyace en el Estado nación. Pero, a la vez, pensar que este puede ser el único componente irreductible de la identidad oculta las formas cada vez más complejas en las que se forman y transforman las identidades.

3.3. El feminismo cuestiona el liberalismo

El liberalismo en las relaciones internacionales nació como alternativa teórica al realismo, y ha sido particularmente influyente en determinados periodos, sobre todo en la medida en que se revelaba como útil para explicar el contexto internacional de un momento concreto. Está estructurado sobre la base de la importancia que concede a cuestiones tales como la libertad, la racionalidad, los derechos humanos, la democracia y los límites al poder, y, al contrario que el realismo, está convencido de que el conflicto es evitable. En este sentido, los autores liberales considerarán, por un lado, que la libertad individual y los derechos humanos solamente estarán salvaguardados en el marco de un Estado democrático que respete el imperio de la ley y, por otro, que la voluntad

de cada Estado deberá someterse a la voluntad general acordada por los Estados en su conjunto.

Las autoras que han criticado estas posturas pertenecen a la posición del feminismo liberal, también llamado “feminismo de la corriente principal”. Es una rama del feminismo que se define por su enfoque en el logro de la igualdad de género a través de la reforma política y legal en el marco de la democracia liberal. Tiene sus raíces en el feminismo de la primera ola del siglo XIX, que se centró especialmente en el sufragio femenino y el acceso a la educación, y que se asoció con el liberalismo y el progresismo del siglo XIX. Pone gran énfasis en el mundo público y suele apoyar las leyes y reglamentos que promueven la igualdad de género y prohíben las prácticas discriminatorias hacia las mujeres.

Entre las representantes podemos considerar a Susan Moller Okin y Jane Mansbridge, filósofas políticas que han aportado particularmente a la idea de la justicia global, y a la internacionalista Gillian Youngs.

Susan Moller Okin publicó en 1979 *Women in Western Political Thought* y, en 1989, *Justice, Gender and Family*, una crítica a las modernas teorías de la justicia que incluían a Rawls, Nozick, MacIntyre y Walzer. La principal idea de la autora es que la teoría de la justicia debe ser completada. Para ello debe incluir a las mujeres y poder ver las inequidades de género existentes en el mundo.

En 1993, con Jane Mansbridge publicó su artículo “Feminismo”. Los principales interrogantes de estas autoras están vinculados al análisis del canon que las feministas vienen rechazando. Es necesario considerar la limitación del desarrollo de la mujer en el ámbito privado que viene impuesta desde tiempos de Aristóteles, que en su definición de lo “político”, como el bien supremo, lo diferenció del hogar, como lo “otro”. Las mujeres son históricamente lo “otro”. Políticamente, actúan contra esta dicotomía que genera desigualdades en ambas caras de la moneda. Teóricamente, reconocen la necesidad de incluir distintas perspectivas en el análisis y crítica de la dominación. Pues la diferencia que culturalmente separa a las mujeres obliga a analizar la brecha desde núcleos distintos. Mansbridge introduce distintos focos de investigación feminista y abre campos de conocimiento por los que acercarse a las cuestiones de género partiendo de la afirmación: “Lo personal es político”.

Gillian Youngs ha hecho un importante aporte con su artículo “Feminist International Relations: ¿a contradictions in terms? Or: why women and gender are essential to understand the world ‘we’ live in”, donde sostiene que el principal aporte de la teoría feminista a las relaciones internacionales está vinculado a tres cuestiones:

- El Estado y el mercado están, desde el punto de vista del género, masculinizados y estructurados.

- Existe una concepción dominante de la agenda política, que es masculina, y que ignora las realidades de las mujeres y su activa contribución a la vida económica y política.
- La falta de atención de la categoría género oscurece la construcción de las identidades masculinas y femeninas.

Más allá del análisis del poder, y en eso se vincula al liberalismo, a la autora le interesa hablar de las inequidades de género. Hace una profunda revisión ontológica de las relaciones internacionales y sostiene que ser consciente de la hegemonía masculina existente permite revisar las desigualdades socioeconómicas y raciales, entre otras.

Por último, Youngs analiza la existencia de tres modelos: el patriarcal, orientado a ignorar a la mujer; el del “héroe guerrero-ciudadano”, orientado a la conquista de la mujer; y un modelo superador, el “burgués racional”, que es menos agresivo y más igualitario y es el que se requiere en las relaciones internacionales contemporáneas. La agencia de la mujer en el mundo contemporáneo está vinculada a su libre participación en movimientos sociales, en movimientos de derechos de la mujer globales y en la asunción del liderazgo.

3.4. Nuevas tendencias de feminismo y relaciones internacionales

3.4.1. *Feminismo poscolonial como crítica al eurocentrismo*

Algunas autoras feministas se dedicaron al estudio de la colonización para desvelar cómo la ideología que la legitimó, conocida como la misión civilizadora por la cual Occidente tenía la sagrada misión de llevar la civilización a las sociedades bárbaras o atrasadas, estaba construida sobre la dicotomía masculino-femenino. Al mismo tiempo, las autoras feministas se dedican a denunciar las consecuencias que un fenómeno internacional como la colonización tuvo en las sociedades con las que se encontró, haciendo hincapié en cómo esta modificó, transformó o solidificó los papeles y atribuciones asignadas a hombres y mujeres.

El término “feminismo poscolonial” es relativamente reciente, y habría que empezar por señalar que no todas las estudiosas del tema se ponen de acuerdo en una denominación como esta. En primer lugar, porque el “término feminismo” tiene para algunas autoras feministas claras connotaciones de feminismo blanco occidental y heterosexista, y, desde ese punto de vista, suelen comenzar sus ensayos con una crítica. Sin embargo, lo aceptan, aunque caracterizándolo como el feminismo de las mujeres del tercer mundo. Algo parecido ocurre con el término de “poscolonial”: se prefiere hablar de feminismo del “tercer mundo”. Aunque también se reconocen problemas en esta denominación, parece preferible porque daría cabida tanto a las mujeres oprimidas por la raza

en el “primer mundo”, como a las mujeres de los países descolonizados o neocolonizados.

En esta postura se ubica a autoras como: Gayatri C. Spivak, con su postura de la “conciencia subalterna”; Trinh T. Minh-ha, que ha centrado su teoría en el “otro inapropiado”; y Chandra T. Mohanty, con su noción de “la mujer del tercer mundo”.

La vasta obra de Spivak puede resumirse particularmente en un texto: “Puede hablar el subalterno?”⁵ (Spivak, 1985). El argumento en general apunta al silenciamiento estructural del subalterno dentro de la narrativa histórica capitalista. Su “habla” no adquiere estatus dialógico, no es un sujeto que ocupa una posición discursiva desde la que puede hablar o responder. La crítica de Spivak resalta los peligros del trabajo intelectual que actúa, consciente o inconscientemente, a favor de la dominación del subalterno, manteniéndolo en silencio sin darle un espacio o una posición desde la que pueda “hablar”. De esto se desprende que el intelectual no debe –ni puede–, en su opinión, hablar “por” el subalterno, ya que esto implica proteger y reforzar la “subalternidad” y la opresión sobre ellos.

Trinh T. Minh-ha, además de teórica crítica del feminismo, es una documentalista y cineasta que sostiene que la forma en que la sociedad define y gobierna el lugar de la mujer puede reconocerse fácilmente a través de las técnicas de poder cada vez más refinadas que desarrolla y normaliza en el control y la vida cotidiana de la política y la sexualidad. La exposición pública invita al acoso público, que difiere notablemente con lo que le ocurre al género masculino. Nunca ha sido fácil para las mujeres salir en público sin ser agredidas verbal o físicamente. Y nunca ha sido fácil para las mujeres educadas desenvolverse bien en sociedades controladas por los hombres, ya que, para sobrevivir, deben aprender, de una u otra manera, el arte de velarse, ya sea literal o figurativamente. En su película *A Tale of Love* del año 1995, se inspira en “The Tale of Kieu”, el poema de amor nacional vietnamita, marcado por las turbulencias internas y la lucha contra la dominación extranjera (Trinh T. Minh-ha, s/f).

Chandra T. Mohanty ha sostenido que

cualquier discusión sobre la construcción intelectual y política de las “feminismos del tercer mundo” debe tratar dos proyectos simultáneos: la crítica interna de los feminismos hegemónicos de “Occidente”, y la formulación de intereses y estrategias feministas basados en la autonomía, geografía, historia y cultura. A partir de ello deberían estructurarse las nuevas prácticas y los principios analíticos del feminismo. El primero es un proyecto de

⁵ El concepto de “subalterno” que toma es el propuesto por Gramsci, volviéndolo un sujeto histórico que responde también a las categorías de género y etnicidad. A diferencia de “clase”, “subalterno” se refiere específicamente a los grupos oprimidos y sin voz: el proletariado, las mujeres, los campesinos, aquellos que pertenecen a grupos tribales, entre otros.

deconstrucción y desmantelamiento; el segundo, de construcción y creación (Mohanty, 2008).

Su obra brega por la necesaria consideración del “feminismo del tercer mundo” que debe evitar verse marginado y guetizado tanto en las tendencias principales (de derecha e izquierda) del discurso feminista, como en el discurso feminista de Occidente. Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, su principal aporte es la existencia de una nueva definición de “colonización”, predominantemente discursiva, y que se refiere a una cierta forma de apropiación y codificación de “producción académica” y “conocimiento” acerca de las mujeres en el tercer mundo por medio de categorías analíticas particulares. Estas categorías, empleadas en escritos específicos sobre el tema, toman como referencia los intereses feministas tal como han sido articulados en Estados Unidos y Europa Occidental, desconociendo el punto de vista de las feministas de clase trabajadora o de color. Para que esto cese, es necesaria una conexión integral de la academia feminista y la práctica y organización política feministas. Los estudios feministas poscoloniales no se limitan a la simple producción de conocimiento sobre cierto sujeto, sino que también incluyen la acción y el activismo.

El ecofeminismo, por su parte, particularmente representado por Vandana Shiva, nos muestra sociedades en las que las grandes mayorías se sienten seguras: a la vez que se está destruyendo la naturaleza, las desigualdades en todos los ejes de dominación –género, clase, procedencia, edad– se han profundizado y las dinámicas que expulsan a las personas de la sociedad están adquiriendo una velocidad aterradora. Las diversas manifestaciones de la actual crisis civilizatoria –riesgo ecológico, dificultades para la reproducción social e incremento de la injusticia– están interconectadas y tienen su origen en la tensión esencial que existe entre la civilización agrourbana-industrial, nacida en Occidente, y aquello que nos hace humanidad (Shiva y Mies, 1997).

Su postura esperaba que teóricos de distintas disciplinas conocieran cuáles eran los mecanismos económicos, políticos, epistemológicos y simbólicos que sostienen un modelo biocida y que mantienen a las mayorías sociales anestesiadas e incapaces de darse cuenta de que lo que llamamos “progreso” y “desarrollo”; en muchas ocasiones, son el proceso de destrucción de las bases materiales que sostienen a la especie humana. Shiva y Mies muestran al ecofeminismo como una potente corriente de pensamiento y un movimiento social que liga el ecologismo y el feminismo. Se trata de una filosofía y una práctica activista que defiende que el modelo económico y cultural occidental se constituyó, se ha constituido y se mantiene por medio de la colonización de las mujeres, de los pueblos “extranjeros” y de sus tierras, y de la naturaleza.

El ecofeminismo, de forma profunda en la obra de Shiva y Mies, somete a revisión conceptos clave de nuestra cultura – “economía”, “progreso”, “ciencia”, etc.–, mostrando cómo estas nociones hegemónicas son incapaces de conducir a los pueblos a una vida digna, y destacando la urgencia de adoptar un nuevo paradigma que ponga freno a esta guerra declarada a la vida. Denuncia cómo la inmanencia de la vida humana y los límites ecológicos quedan fuera de las preocupaciones de la economía y del desarrollo. Esta denuncia trastoca las bases fundamentales del paradigma económico-capitalista y desvela que su lógica es incompatible con la de un mundo sostenible y justo. En esta línea, Shiva y Mies realizan una crítica profunda y contundente sobre el actual modelo social, científico, económico y cultural y proponen una mirada diferente sobre la realidad cotidiana y la política, dando valor a elementos, prácticas y sujetos que han sido designados por el pensamiento hegemónico como subalternos y que han sido invisibilizados.

4. Desarrollo descriptivo-explicativo, modelos, herramientas, casos

4.1. Una nueva perspectiva de género en la cooperación internacional al desarrollo

Tras el proceso de descolonización, los nuevos Estados emprendieron un proceso de desarrollo y de modernización con el auspicio de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Unión Europea o de la cooperación bilateral.

Se han llevado a cabo numerosos estudios sobre los efectos de estas políticas de desarrollo y modernización sobre las poblaciones en general, pero solo recién a partir de la influencia de autoras como Naila Kabeer se realizaron algunos estudios con una perspectiva de género sobre los efectos en las mujeres de dichas políticas.

Los primeros estudios se llevaron a cabo tras los nefastos resultados identificados en la primera década de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1960-1970). A partir de entonces, y para lograr la mejora de la eficacia de la ayuda y un impacto positivo, habrían de incluirse necesariamente el abordaje y el papel de las mujeres en los procesos de desarrollo. Empezó a mostrarse a partir de ese momento la exclusión y la invisibilidad de las mujeres en las prácticas del desarrollo, junto al impacto negativo ocasionado, tanto en la estructura local como en las relaciones de género.

Un debate importante se dio vinculado a la interpretación que se daba desde un punto de vista “occidental o blanco” y el aporte necesario

del “feminismo del tercer mundo”, cuya voz necesitaba ser escuchada. En la actualidad los estudios de género y desarrollo existen a nivel de grado y posgrado prácticamente en todas las universidades donde se estudia Relaciones Internacionales, y son muchas las académicas involucradas en este tema. Una de ellas es Naila Kabeer, quien ha aportado la visión feminista al análisis de género, pobreza y desigualdad en el área de desarrollo internacional y las confusiones y errores que siguen obstaculizando la posibilidad de que las mujeres puedan salir de los estados de pobreza y desigualdad.

Para Kabeer, la desigualdad de género tiene gran poder de penetración entre diferentes grupos pertenecientes a la misma sociedad. Es independiente de otras formas de desigualdad, de modo que se manifiesta tanto entre los pobres como entre los ricos, en grupos dominados por una raza o en grupos subordinados racialmente, en grupos de privilegiados y entre los “intocables”. Dentro de una misma sociedad, la forma que toman las desigualdades entre géneros puede variar en sus diferentes estratos. A menudo, aunque no necesariamente, estas desigualdades son más severas entre los pobres; por lo tanto, la desigualdad de género se suma a las carencias económicas y produce formas de pobreza más acentuadas entre las mujeres que entre los hombres. La desigualdad de género es parte fundamental de los procesos que producen y aumentan la pobreza en una sociedad y, por consiguiente, debe también ser parte fundamental de las medidas que se tomen para erradicar la pobreza (Kabeer, 2006). La pobreza y la desigualdad de género deben ser abordadas a nivel de sociedad y a través de intervenciones explícitas adecuadas para atacar formas específicas de desventajas.

El inicio de estos estudios fue realizándose casi al mismo tiempo que el tratamiento de estos temas se debatía en las agendas de organismos internacionales y regionales, buscando avances de los derechos humanos de las mujeres y de la igualdad de género a nivel global. Estos avances se fueron realizando en foros internacionales, en particular en las Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas sobre las Mujeres que iniciaron en los años 70, influenciando significativamente la Agenda de Género en el Desarrollo. En 1975 se celebró la Primera Conferencia Mundial de las Mujeres en México, lo que dio como resultado la proclamación de la Primera Década de las Naciones Unidas para la Mujer (1975-1985). En esa década se probó además la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y en 1999, el Protocolo Facultativo de dicha convención, que hizo posible denunciar tanto individual como colectivamente la violación de los derechos garantizados por la convención, ante el comité de expertos/as de la CEDAW.

En 1980 se celebró la Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer en Copenhague y en 1985 la Tercera Conferencia, que tuvo lugar en

Nairobi. Pero el avance más significativo, sin embargo, se produjo en la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres celebrada en 1995 en Beijing. La Conferencia de Beijing, con su Declaración y la Plataforma para la Acción, constituyen el referente de la política internacional más importante respecto a la agenda de género en el desarrollo y en la cooperación internacional.

A partir de esta conferencia, se consolidó y se reconoce oficialmente el enfoque de género en el desarrollo (GED), sustituyendo al anterior enfoque de mujeres en el desarrollo (MED). Con este cambio de paradigma, se trasladó el análisis de un sujeto femenino aislado y victimizado, basando la desigualdad de género en la “exclusión de las mujeres”, a uno entendido en términos de “las relaciones de poder”, que situaba a las mujeres en una posición de desventaja respecto a los hombres (GED).

La perspectiva MED se había popularizado en las políticas y las prácticas del desarrollo en la Primera Década de la Naciones Unidas para la Mujer (1975-1985), teniendo consecuencias importantes en los niveles académico, político y práctico. A nivel académico, se centró en las mujeres como categoría analítica y operacional; a nivel político, incorporándola a la agenda internacional y haciendo un llamamiento a su integración en los procesos del desarrollo; y finalmente en el práctico, creando estructuras específicas dedicadas a las mujeres, cuyo propósito era el de acelerar las políticas, los programas y los proyectos específicos para su desarrollo. Los proyectos basados en la perspectiva MED no dieron los resultados esperados, en parte porque buscaban satisfacer básicamente las necesidades prácticas de las mujeres, sin cuestionar las relaciones de poder que las situaban en una posición de desventaja respecto a los hombres.

El enfoque GED “género en desarrollo”, en cambio, identifica diferencias en la participación, así como las estructuras y procesos que perpetúan la desigualdad. El análisis de género pretende evaluar en qué medida las necesidades de las mujeres se reflejan en la acción de desarrollo; evaluar si se necesitan cambios adicionales para que las mujeres participen y se beneficien de la acción; y evaluar si existen oportunidades para evitar o reducir desequilibrios de género.

En los años 90, el resultado del compromiso por la igualdad de género se asumió en la mayoría de las conferencias, cumbres y foros mundiales dedicados al tema del desarrollo, por ejemplo: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos (Viena, 1993), la de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 1995), etc.

Por otro lado, en el ámbito de la eficacia de la ayuda y lucha contra la pobreza, se han de mencionar los Objetivos de la Cumbre del Milenio (ODM), la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al

Desarrollo (2005), el Acuerdo y la Declaración de Accra (2008), junto a otros muchos compromisos y documentos legislativos, en los que de alguna manera se trató de incluir la perspectiva de género.

En los años 90, se establecieron sinergias con el nuevo paradigma del desarrollo humano, que habría de contemplar la igualdad de género, la diversidad, la sostenibilidad ecológica, los derechos humanos y la democracia. Es decir, se impuso como finalidad un desarrollo con sensibilidad a la diversidad y a la diferencia, sin perder de vista el objetivo de los derechos humanos de las mujeres y de la igualdad de género. Posterior a los acuerdos de la Conferencia de Beijing de 1995, se sucedieron las Conferencias de Beijing +5 (2000), +10 (2005) y +15 (2010), destinadas a revisar y evaluar los avances internacionales en materia de igualdad de género. El 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años, entre ellos el Objetivo 5, que busca lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

La igualdad de género para el PNUD no solo es un derecho humano fundamental, sino que es uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible. Se han conseguido algunos avances durante las últimas décadas: más niñas están escolarizadas, y se obliga a menos niñas al matrimonio precoz; hay más mujeres con cargos en parlamentos y en posiciones de liderazgo; y las leyes se están reformando para fomentar la igualdad de género. A pesar de estos logros, todavía existen muchas dificultades: las leyes y las normas sociales discriminatorias continúan siendo generalizadas, las mujeres siguen estando infrarrepresentadas en todos los niveles de liderazgo político, y 1 de cada 5 mujeres y niñas de entre 15 y 49 años afirma haber sufrido violencia sexual o física a manos de una pareja íntima en un período de 12 meses (PNUD, 2021).

El “Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo” se publica cada cinco años y se presenta al Segundo Comité de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que se ocupa de cuestiones económicas y financieras. El “Estudio mundial...” aporta una perspectiva de género en los asuntos económicos y de desarrollo. Las ediciones disponibles hasta el momento son las siguientes:

- La importancia de hacer frente a la pobreza económica y la pobreza de tiempo de las mujeres en favor del desarrollo sostenible (2019).
- Igualdad de género y desarrollo sostenible (2014).
- El control de las mujeres sobre los recursos económicos y el acceso a los recursos financieros, incluidas las microfinanzas (2009).

- Las mujeres y la migración internacional (2004).
- Globalización, género y trabajo (1999).
- Mujeres en una economía global cambiante (1994).
- Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo (1989).
- Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo (1984).

4.2. Las mujeres en los conflictos internacionales: como militares y como víctimas

Las autoras feministas centran su análisis en cómo opera el sistema de género en los conflictos internacionales. Dichos estudios inciden fundamentalmente en los siguientes aspectos.

4.2.1. *La agenda de género en las fuerzas militares*

Este es un área en la cual se han integrado varios cambios. La Organización de las Naciones Unidas impulsó la agenda Mujeres, Paz y Seguridad, y en el año 2000 el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1.325, que reconoce el impacto desproporcionado de los conflictos armados sobre mujeres y niños, así como la relativa ausencia o escasez de representación femenina en los procesos de paz y estabilización. Se exhorta allí a los Estados miembro a promover la presencia de las mujeres en los distintos niveles de toma de decisiones y a incluir transversalmente la dimensión de género en la prevención, gestión y resolución de conflictos armados y en todas las etapas de los procesos de construcción de paz. “Esta resolución dio las pautas para un nuevo modo de pensar el rol de las mujeres, reconociéndolas no solo como víctimas, sino también como actores relevantes en el plano de la seguridad internacional. A esa resolución le siguieron otras entre 2008 y 2015 que en conjunto configuraron, por primera vez en la historia de la ONU, una agenda internacional sobre la dimensión de género en los conflictos y en la producción de seguridad” (Carreiras, 2008).

Sin embargo, en 2015 las mujeres representaban apenas 6 % de los efectivos movilizados en las distintas operaciones internacionales de los países miembros de la OTAN, y 6,4 % en las operaciones comandadas por la alianza misma. Aunque el porcentaje es más elevado que el de las operaciones de la ONU, en donde las mujeres representan actualmente entre 0 % y 4 % de los contingentes, está lejos de reflejar las ambiciones en términos de integración de género. Dentro del conjunto de Estados miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), representan cerca de 11 %, mientras que en América Latina apenas sobrepasaban el 4 % en 2010. En el interior de ambos bloques de países, la variación también es amplia, y podemos observar algunos casos en los que el porcentaje de mujeres en el ámbito militar se

aproxima a 20 % y otros en que es apenas residual (Donadio, 2010; OTAN, 2015; Lucero, 2018).

Tal como afirma Rut Diamint, en momentos como el vivido durante el COVID 19, en el cual “la militarización de las calles, los toques de queda, la intromisión en datos personales, la delación entre vecinos, los paliativos ofrecidos por soldados, la regulación de la vida privada, en pos de proteger la salud de la población admite, ante una ciudadanía atemorizada, la cesión de sus derechos y la aceptación de una imposición punitiva”, es importante la inclusión de una perspectiva de género. Esta podría ofrecer un paliativo para frenar impulsos autoritativos, particularmente en democracias más débiles o anómicas (Diamint, 2020).

4.2.2. *Los efectos de los conflictos armados y guerras sobre las mujeres*

Por un lado, debemos considerar el rol de las mujeres como víctimas de los conflictos. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobada en 1995 por 189 Estados miembros de las Naciones Unidas, hizo de las mujeres y los conflictos armados una de las doce esferas de especial preocupación. De manera inequívoca, afirmaba que la paz está estrechamente relacionada con la igualdad entre mujeres y hombres y con el desarrollo.

Dicha plataforma ha establecido que los conflictos causan índices mucho más elevados de violencia sexual.

Asimismo, dejan a las mujeres en una situación muy vulnerable ante la pobreza, la pérdida del trabajo y la destrucción de bienes, como, por ejemplo, sus casas. Los servicios básicos de salud se desmoronan, agravados por una tasa de mortalidad materna que es en promedio 2,5 veces más alta en países que sufren o han sufrido un conflicto (Beijing, 2020).

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados informa en la página web del organismo que las mujeres representan el 49 por ciento de las personas refugiadas en todo el mundo (según datos disponibles) principalmente como resultado de los conflictos, y a menudo atraviesan mayores dificultades por motivos de género en comparación con los hombres en estas situaciones.

Además de problemas como la falta de atención a la salud en general y en particular a la salud sexual y reproductiva, las víctimas mujeres en los conflictos tienen una mayor carga de violencia.

En un estudio realizado por Pilar Estébanez Estébanez (2018), la autora menciona las siguientes consecuencias de los conflictos armados y las guerras sobre las mujeres

Violación como arma de guerra

En conflictos como el de la ex-Yugoslavia, el Congo, Sierra Leona o Liberia, las mujeres han sido violadas como parte de la estrategia de guerra de las partes en conflicto. Las niñas son, también, esclavizadas para ser utilizadas sexualmente por grupos militares o paramilitares. Solo durante la guerra de ex-Yugoslavia la Comisión Warburton (1993) calculó el número de víctimas en 20.000, mientras que algunas ONG elevaban esta cifra a 50.000. La violación masiva de mujeres de la población enemiga sigue siendo una de las armas de guerra más usadas.

Los testimonios aportados por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) han mostrado que la violencia sexual es un fenómeno generalizado en los conflictos armados y en otras situaciones de violencia, que afecta principalmente a las mujeres. Esta problemática ha tenido un peso significativo a lo largo de los más de 20 años de conflicto en la República Democrática del Congo (RDC). El CICR se ha esforzado por abordar el problema de la violencia sexual mediante diversas actividades orientadas, por ejemplo, al apoyo psicológico, psicosocial y clínico a las víctimas, a la asistencia a las comunidades (por ejemplo, mediante campañas de sensibilización), a la reducción de los riesgos y a la interacción con los portadores de armas para modificar su conducta y prevenir la violencia sexual. En todas estas actividades, el CICR da absoluta prioridad a las víctimas y se basa en el principio de “no causar daño”.

Los juicios por violación de Minova se desarrollaron a lo largo de ocho días, en una sala de tribunal temporal, en Kivu Sur, República Democrática del Congo. Durante el proceso, llevado a cabo en 2014, los 39 soldados acusados de participar en la violación de unos 1.000 residentes de Minova durante noviembre de 2012 escucharon los testimonios de las víctimas, quienes, por razones de seguridad, usaron velos para ocultar su identidad.

En Sierra Leona, durante un período de 10 años de guerra civil (1991-2001), miles de mujeres y niñas fueron sometidas a violencia y violación sexual generalizada y sistemática, según un informe de 2003 de Human Rights Watch, y en este ambiente generalizado ha habido pocos avances para eliminar las actitudes de depredación sexual y enjuiciar a los violadores. Muchos ataques quedan impunes y los denunciados a menudo acaban por no tener acusaciones, según varios abogados y miembros de la policía. Los registros judiciales muestran que en 2018 solo 26 casos de violación fueron procesados con éxito y condujeron a una condena, pero algunos casos no llegan a los tribunales debido a la falta de instalaciones adecuadas en el país para llevar a cabo las pruebas de ADN necesarias.

La mitad de las mujeres desplazadas en conflictos internamente que tuvieron contacto cara a cara con los combatientes informaron haber sufrido violencia sexual.

ONU Mujeres se ha ocupado particularmente de este tema y ha propuesto 16 pasos para poner fin a la violencia contra las mujeres como parte de su agenda política, que incluimos a continuación:

1. Ratificar los tratados internacionales y regionales que protegen los derechos de las mujeres y de las niñas, y garantizar que las leyes y los servicios nacionales observen las normas internacionales en materia de derechos humanos.
2. Adoptar y cumplir las leyes para poner fin a la impunidad, juzgar a los culpables de violencia contra las mujeres y las niñas y otorgar reparaciones y soluciones a las mujeres por las violaciones de que fueron víctimas.
3. Crear planes nacionales y locales de acción para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas en todos los países, que logren reunir al gobierno, a las organizaciones de mujeres y a otras organizaciones de la sociedad civil, a los medios de comunicación y al sector privado en un frente coordinado y colectivo que luche contra dichas violaciones de los derechos humanos.
4. Hacer que la justicia sea accesible para las mujeres y las niñas brindándoles servicios jurídicos y especializados gratuitos, y aumentando la cantidad de mujeres en los cuerpos de policía y en los principales servicios.
5. Poner fin a la impunidad frente a la violencia sexual en los conflictos juzgando a los culpables en contextos de conflicto y de posconflicto y respetando el derecho de las supervivientes a los programas globales de reparaciones que no creen estigmatización y que tengan un impacto de transformación sobre la vida de las mujeres y de las niñas.
6. Garantizar el acceso universal a los servicios esenciales, para que, como mínimo, las necesidades urgentes e inmediatas de las mujeres y de las niñas sean atendidas mediante líneas de emergencia gratuitas que trabajen las 24 horas, con intervenciones rápidas para su seguridad y protección, con viviendas y refugios seguros para ellas y sus hijos, con un seguimiento y apoyo psicosocial, con cuidados posviolación y con una ayuda jurídica gratuita para que comprendan sus derechos y opciones.
7. Brindar formación a aquellos que trabajan en los servicios esenciales, especialmente la policía, los abogados y los jueces, los trabajadores sociales y el personal de salud, de modo que se garantice el cumplimiento de normas y protocolos de calidad. Los servicios tienen que ser confidenciales, sensibles y adecuados a las mujeres supervivientes.
8. Otorgar recursos públicos adecuados para ejecutar las leyes y políticas existentes, reconociendo el costo y las consecuencias devastado-

ras de la violencia contra las mujeres, no solo por las vidas que han sido directamente afectadas, sino para la sociedad y la economía en general, así como en relación con los presupuestos públicos.

9. Recopilar, analizar y difundir la información nacional en materia de la prevalencia, las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres y las niñas, de los perfiles de las supervivientes y de los culpables y de los progresos y carencias en la implementación de las políticas, los planes y las leyes nacionales.
10. Invertir en la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres para enfrentar las causas de base de la violencia contra las mujeres y las niñas. Las áreas estratégicas son la educación secundaria de las niñas, el hacer avanzar la salud y los derechos reproductivos de las mujeres, el atender las relaciones internas de la violencia con el VIH y el sida, y el aumentar la participación y el liderazgo político y económico de las mujeres. La igualdad entre los géneros y la erradicación de la violencia contra las mujeres deben situarse firmemente en el centro del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
11. Mejorar la autonomía económica de las mujeres garantizando los derechos de estas a poseer tierras y propiedades, a la herencia, a una paga igual por un trabajo igual, y a un empleo seguro y decente. Las oportunidades económicas y laborales desiguales en detrimento de las mujeres son un factor primordial que perpetúa su permanencia en situaciones de violencia, explotación y abuso.
12. Aumentar la conciencia pública y la movilización social para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas, y para permitir a las mujeres y a las niñas que son víctimas de violencia romper el silencio y buscar justicia y apoyo.
13. Involucrar a los medios de comunicación de masas en la creación de una opinión pública y en poner en tela de juicio las normas de género perjudiciales que perpetúan la violencia contra las mujeres y las niñas.
14. Trabajar para los jóvenes y con ellos en cuanto que defensores del cambio para poner fin a la violencia contra las mujeres y garantizar que el sistema educativo empodere a las niñas y a los niños de modo de transformar y establecer relaciones de género basadas en la armonía, el respeto mutuo y la no violencia.
15. Movilizar a los hombres y a los niños de todas las edades y de todos los estratos sociales para que se manifiesten en contra de la violencia contra las mujeres y las niñas, de modo que alienten la igualdad y la solidaridad entre los géneros.
16. Realizar una donación al Fondo Fiduciario de la ONU para poner fin a la violencia contra las mujeres, que es el único fondo de subsidios en el mundo dedicado exclusivamente a canalizar las experiencias y

el apoyo financiero a los esfuerzos nacionales, locales y comunitarios de erradicación de la violencia contra las mujeres (ONU Mujeres en Estébanez Estébanez, 2018).

Niñas soldado y esclavas sexuales

En julio de 2020, Amnistía Internacional denunciaba que unos 2.000 niños y niñas yazidíes, reclutados como soldados y esclavas sexuales del grupo terrorista Estado Islámico (EI) en Irak, sufrían una crisis de salud física y mental como consecuencia de las acciones de los yihadistas en el norte del país entre 2014 y 2017, tras regresar a sus hogares.

En 2018, el Premio Nobel de la Paz recayó en dos personas comprometidas de forma extraordinaria contra la violencia sexual como arma de guerra: el ginecólogo congoleño Denis Mukwege y la activista yazidí Nadia Murad.

Las denuncias contra este mal endémico se multiplican cada día. Los estudios llevados a cabo por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) demostraron que el 75 % de las mujeres y niñas de Sierra Leona fueron víctimas de abusos sexuales, mientras que otros cálculos elevan la cifra al 90 %. Además, en algunos casos se las obligó a convertirse en compañeras sexuales o “esposas” de un solo combatiente, mientras que en otros han sufrido el abuso de varios combatientes.

Aparte de la brutalidad y del trauma provocado por la propia violación, las agresiones sexuales llegaban a provocar graves daños físicos, embarazos forzados, enfermedades como el VIH/sida e incluso la muerte. Según Amnistía Internacional, los siguientes países siguen reclutando niños y niñas soldado: Afganistán, Angola, Burundi, Camboya, Colombia, Filipinas, Guatemala, Guinea Bissau, Honduras, Irlanda del Norte, Kosovo, Liberia, Mozambique, Birmania, Nepal, Nicaragua, República Democrática del Congo, Chechenia, el Salvador, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka, Sudán y Uganda (Estébanez Estébanez, 2018)

Prostitución

El sexo en situaciones de conflicto se convierte en muchas ocasiones en una estrategia de supervivencia para obtener comida o bienes primarios. El comercio sexual emerge en torno a los núcleos de asentamiento de refugiados o desplazados, como ha demostrado un estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS). En 1999, en el este y el norte de Sudán, el 27 % de las madres solteras habían

entrado a formar parte de las redes del comercio sexual para poder mantener a su familia y sus hijos.

4.2.3. *Las mujeres como negociadoras de las Mesas de Paz*

En el año 2018, el secretario general de la ONU António Guterres reveló que, entre 1990 y 2017, las mujeres constituyeron solo el 2 % de los mediadores, el 8 % de los negociadores y el 5 % de los testigos y signatarios en todos los procesos de paz importantes. Sin embargo, los conflictos siguen teniendo un efecto devastador en las mujeres y las niñas.

En un discurso icónico para la perspectiva de género ante el Consejo de Seguridad, el secretario aseguró que las defensoras de los derechos humanos, las líderes políticas, las periodistas y las activistas, que desempeñan un papel importante en el abordaje de las causas fundamentales de los conflictos, son amenazadas a tasas alarmantes. “La marginación de las mujeres, la falta de acceso a los servicios de salud y educación, y su desempoderamiento económico siguen siendo tanto una causa como un efecto de los conflictos”, dijo, recalcando que la financiación de programas para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en los países afectados por conflictos es solo el 5 % de la ayuda bilateral total a esos países.

El secretario general recomendó varias medidas para abordar esta brecha:

- Proseguir con la paridad de género: aquí es donde los números son más bajos, y la tasa de cambio, más lenta. Las mujeres ahora representan el 41 % de los jefes y jefes adjuntos de las operaciones de paz, un número más alto que nunca, y sus diferentes perspectivas ya están teniendo un impacto positivo. Sin embargo, el número de mujeres en estas operaciones en general está estancado, con solo el 4 % de personal militar femenino, y un 10 % de la policía.
- Aumentar la participación de las mujeres en la mediación: ONU Mujeres recalca que la participación de las mujeres en los procesos de paz incrementa la posibilidad de que el acuerdo dure más de quince años en un 35 %. La participación de las mujeres no debe limitarse a funciones de asesoría o estructuras paralelas.
- Mantener un enfoque de género: a medida que los procesos de paz fallan a nivel nacional e internacional, se debe apoyar constantemente a los grupos locales de mujeres que negocian el acceso humanitario, y apoyar la resiliencia de la comunidad.
- Aumentar la financiación dedicada al capítulo de la mujer: revisar los fondos para la igualdad de género con el objetivo de alcanzar o superar el 15 %.

La directora ejecutiva de ONU Mujeres, Phumzile Mlambo-Ngcuka, también estuvo presente en la reunión y, haciéndose eco de las palabras del secretario general, expresó su alarma por la extrema marginalización política de las mujeres: “Las mujeres no pueden ser excluidas de los procesos de paz simplemente porque no van al frente de guerra [...]. Nuestra continua tolerancia por el reconocimiento limitado del conocimiento y la experiencia de las mujeres es vergonzosa”.

La ausencia de las mujeres en los procesos de paz no puede ser justificada aludiendo a su supuesta falta de experiencia en el diálogo y la negociación, sino que obedece a la falta de voluntad para incluirlas en ellos. Las mujeres tienen una amplia experiencia en procesos de diálogo. Han sido capaces de liderar experiencias de diálogo en muchos contextos de conflicto armado, así como posbélicos, pero ha habido una falta de esfuerzos deliberada para integrarlas en los procesos de paz formales.

Algunos avances que se han logrado han sido que en noviembre de 2015 se puso en funcionamiento en Oslo (Noruega) la red regional Nordic Women Mediators (NWM), inspirada y en parte motivada por una iniciativa similar de Sudáfrica (el Gertrude Shope Annual Dialogue Forum), y desde entonces ha surgido una red nacional en cada uno de los cinco países nórdicos. La red NWM se creó con el propósito de dar solución al acceso limitado de la mujer a los procesos de paz y su escasa participación en ellos promoviendo y respaldando la participación de la mujer en las negociaciones de paz en todos los niveles y etapas, ya sea dando mayor difusión a las opiniones y las preocupaciones de las mujeres, defendiendo procesos más inclusivos, realizando proyectos conjuntos, compartiendo experiencias o estableciendo contactos y forjando lazos con otras redes de mediadoras. Se están creando otras redes regionales que pueden servir como instrumento eficaz en distintas crisis y zonas de conflicto.

En el proceso de paz de Colombia, numerosas mujeres han participado como negociadoras (un 33 % del total). La guerrilla de las FARC y el gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos firmaron un acuerdo final de paz en un conflicto donde las mujeres constituyeron el 51 % de las víctimas de desplazamiento forzado, el 47 % de las de homicidio y el 82 % de las de violencia sexual. Además, eran aproximadamente el 40 % de los integrantes de las Farc, y muchas de ellas eran madres.

5. Perspectivas actuales y reflexiones finales

La perspectiva actual de las relaciones internacionales indudablemente va asociada a los cambios que ha sufrido el feminismo en los últimos años y a la definitiva incorporación de la mujer como una actora

importante en las relaciones internacionales, como académica, en puestos de gravitación en los organismos internacionales, o como jefas de Estado, lo que se suma al lugar que ocupan los movimientos sociales a favor de los derechos de la mujer como actores globales.

No existe una única perspectiva de análisis feminista o de género vinculada a las relaciones internacionales. Intentamos mostrar los cambios que se han ido produciendo desde la publicación en el año 1988 del artículo de J. Ann Tickner hasta la actualidad, aunque las posturas presentadas no son las únicas, y hemos dejado de lado importantes visiones de América Latina de los últimos años por la necesidad de ceñirnos al número de páginas sugerido. Hemos presentado a quienes consideramos han sido las autoras que han iniciado las diferentes posturas.

En la presentación de los casos, hemos intentado mostrar, asimismo, dos de los más notorios modos de como la perspectiva de género ha cambiado el tratamiento de temas de gran trascendencia para las relaciones internacionales, como son la cooperación al desarrollo y las mujeres en los conflictos internacionales, porque quizás son los temas más tratados, pero no ignoramos la importancia de la perspectiva de género en otras áreas.

Es importante destacar que, en la mayoría de los casos, los estudios feministas no pretendieron crear un discurso unitario para explicar la complejidad de la realidad internacional, sino más bien cuestionar/cuestionarnos y cambiar algunas preguntas clásicas de la disciplina. El principal desafío que plantea es poder resignificar categorías y conceptos desde una perspectiva de género y considerar que el género no es neutral, y que quienes estudian o actúan vinculados a esta disciplina necesitan pensar en cómo sus escritos o sus acciones ejercen influencia sobre hombres y mujeres.

El feminismo en general y en las relaciones internacionales en particular ha sufrido un largo rechazo o desconocimiento. Empezar a conocer las posturas y, particularmente, comprender que su principal objetivo es la igualdad como acción, pero también la renovación teórica, conceptual, epistemológica y metodológica, es un paso hacia el logro de resultados significativos para la disciplina.

Entendemos que todavía es necesario develar cómo el mundo internacional está permeado por los sistemas de género y que estos afectan los diversos acontecimientos. En abril de 2021, un artículo de José Antonio Sanahuja y Cecilia Güemes en la web de la Fundación Carolina nos dejaba un cuestionamiento interesante en este sentido:

La teoría feminista de las Relaciones Internacionales es, quizás, el marco con mayor potencial crítico para re-imaginar el mundo, la sociedad, el progreso humano, y construir utopías posibles y deseables. Es una teorización

subversiva, en el sentido literal del término, lo que es muy positivo porque es transformador.

Estamos convencidas de que el feminismo en las relaciones internacionales representa un giro epistemológico y cognitivo, pero también una manera de acción, como lo ha hecho el feminismo desde siempre. Ya no puede pensarse el sistema internacional sin igualdad de género y el necesario empoderamiento femenino. Es parte de una justicia global que, como lo expresó Nancy Fraser ya en el año 2002, está haciendo saltar por los aires el marco keynesiano-westfaliano y que nos permite pensar a partir de estos nuevos cuestionamientos:

¿Qué grado de desigualdad económica es compatible con la justicia? ¿Qué nivel de redistribución es exigible, y conforme a qué principio de justicia redistributiva? ¿Qué constituye un respeto igual para todos, qué tipo de diferencias merecen un reconocimiento público y mediante qué dispositivos debe llevarse éste a efecto? ¿Cuál es el marco adecuado para examinar las cuestiones de primer orden relativas a la justicia? ¿Quiénes son los sujetos depositarios del derecho a una distribución justa o a un reconocimiento recíproco llegado el caso? (Fraser, 2002).

Estas preguntas son cuestionamientos feministas para un mundo más justo.

Bibliografía

- Carreiras, Helena y Kümmel, Gerhard (eds.) (2008). *Women in the Military and in Armed Conflict*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- De Groot, Joanna (1991). "Conceptions and Misconceptions: The Historical and Cultural Context of Discussions of Women in Development", en Afshar, Haleh: *Women, Development and Survival in the Third World*, Longman, Londres.
- Diamint, Rut Clara y Tedesco, Laura (2020). "¿América Latina camina hacia el pasado?". *Análisis Carolina*, vol. 4, n.º 1.
- Donadio, Marcela (2018). "La perspectiva de género en los Ejércitos: misiones y conformación interna". *REDIAL*, pp. 1-39.
- Enloe, Cynthia (1993). "The Morning After: Sexual Politics at the End of the Cold War", University of California Press, Berkeley, CA. *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*, Pandora, Londres.
- Estébanez Estébanez, Pilar (2012). "La mujer en conflictos armados y guerras". *Cuadernos de Estrategia* 157, pp. 263-302.

- Fraser, Nancy (2002). "A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, pp. 7-20.
- Halliday, Fred (1994). *Rethinking International Relations*, Macmillan, Londres.
- Harding, Sandra (1986). *The Science Question in Feminism*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York.
- Kabeer, Naila (2006). "Citizenship, affiliation and exclusion: Perspectives from the South".
- Keohane, Robert (1984). "International Relations Theory: Contributions of a Feminist Standpoint". *Millennium Journal of International Studies*, vol. 18, n.º 2, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Krause, Jill *et al.* (eds.) (1996). "Identities in International Relations". Palgrave Macmillan.
- Light, Margot y Halliday, Fred (1994). "Gender and International Relations", en A. J. R Groom y M. Light: *Contemporary International Relations. A Guide to Theory*, Pinter Publishers.
- Lucero, Mariel R. (2018). La carrera diplomática de las mujeres en América Latina. Los casos de México, Brasil y Brasil. In XIII Jornadas Nacionales. VIII Congreso Iberoamericano de Estudios de Género.
- Mohanty, Chandra T. (2008). "Bajo los ojos de occidente. Academia Feminista y discurso colonial". *Descolonizando el feminismo: teorías y prácticas desde los márgenes*: 112-161.
- Mohanty, Chandra T. (1991). "Cartographies of Struggle: Third World Women and The Politics of Feminism". En C. T Mohanty, A. Russo, y L. Torres, *Third World Women and the Politics of Feminism*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press.
- Shiva, Vandana (1988). "Abrazar la vida. Mujer, ecología y desarrollo". *Cuadernos Inacabados*, n.º 18, Editorial Horas y Horas, p. 68.
- Sodupe, Kepa (2002). *La estructura de poder del sistema internacional: del final de la Segunda Guerra Mundial a la posguerra fría*. Vol. 262. Editorial Fundamentos.
- Spike Peterson, V. y Sisson Runyan, Anne (1993). *Global Gender Issues*. Westview, Boulder, CO, Oxford.
- Spivak, Gayatri Chakravarty y Giraldo, Santiago (2003). "¿Puede hablar el subalterno?". *Revista Colombiana de Antropología* 39, pp. 297-364.
- Sylvester, Christine (1996). "The contributions of feminist theory to international relations". En Michael E. Brown (ed.). *The international dimensions of infernal conflict*, MIT Press, Cambridge.
- Tickner, J. Ann (1992). *Gender in International Relations Feminist Perspectives on Achieving Global Security*. Nueva York, Columbia University Press.

- Tickner, J. Ann (2012). "Hans Morgenthau's Principles of Political Realism: A Feminist Reformulation", *op. cit.*, p. 434. *Revista de Relaciones Internacionales de la Unam*, n.º 114, septiembre-diciembre de 2012, pp. 143-152.
- Tickner, J. Ann, y Sjoberg, L. (eds.) (2013). *Feminism and International Relations: Conversations about the past, present and future*. Routledge.
- Tickner, J. Ann (1997). "You just don't understand: Troubled engagement between feminist and IR theorist". En *International Studies Quarterly*, n.º 41, pp. 611-632.
- Trinh T. Minh-ha (s/f). *The Walk of Multiplicity in Feminist Art Coalition*.
- Weber, Cynthia (1994). "Good Girls, Little Girls and Bad Girls: Male Paranoia in Robert Keohane's Critique of Feminist International Relations", *Millennium Journal of International Studies*, vol. 23, n.º 2, pp. 337-349.

Geopolítica, recursos naturales y seguridad alimentaria

GABRIEL DE PAULA¹

1. Introducción. La geopolítica como herramienta de análisis de los problemas estratégicos

Históricamente, la geopolítica se ha orientado a explicar y analizar los desafíos de la seguridad de los Estados, a la vez que ha servido para justificar sus acciones: intervenciones armadas, adquisición de armamento, acuerdos de seguridad colectiva, alianzas estratégicas, etc. En definitiva, es posible afirmar que la geopolítica estuvo asociada a los riesgos y amenazas que enfrentan los Estados.

En el siglo XXI, esta perspectiva se reenfoca. Los problemas estratégicos son comunes a actores públicos y privados. Países, entes subnacionales, empresas, corporaciones, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales. Además, no están centrados en la seguridad y defensa, sino que abarcan cuestiones económicas, ambientales, sociales y científico-tecnológicas. Y tampoco la geopolítica se agota en el análisis de riesgos y amenazas, sino que incorpora la identificación de oportunidades.

A partir del prisma de esta perspectiva de la geopolítica, se busca generar que el análisis dé como resultado insumos para el diseño estratégico y la toma de decisiones en las organizaciones. Es decir que, además de ampliar el espectro de temas, la geopolítica sea una disciplina de aplicación práctica. La matriz de análisis se va a construir a partir de datos, hechos y discursos de los diferentes actores. Además, va a profundizar en los intereses de dichos actores (manifiestos o supuestos), se va a centrar en las relaciones de alianza o competencia, y finalmente

¹ Titular del Seminario de Geopolítica y Matriz Energética de la Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador. En el ámbito público, se desempeñó en los Ministerios de Defensa y de Seguridad de la Nación, en diferentes cargos y funciones. Es miembro del SCAR (Comité Científico para la Investigación Antártica) y del Centro de Estudios en Seguridad y Paz (Colombia). Es especialista en inteligencia, planeamiento estratégico y diseño de políticas públicas. Correo electrónico: gd.depaula@gmail.com.

va a generar un escenario que contribuya a la planificación y diseño de políticas institucionales para el corto, mediano y largo plazo.

1.1. Recursos naturales estratégicos, seguridad alimentaria, gobernabilidad y gobernanza

Vistos desde la geopolítica, los recursos naturales estratégicos pueden ser componentes del conflicto o de la cooperación entre actores. La configuración de relaciones va a depender básicamente de los recursos de poder de los actores, la valoración de los recursos naturales (este concepto se amplía en el punto 3.3). En el caso de los Estados, la gobernabilidad es función de la gobernanza sobre determinados recursos naturales estratégicos. Para las entidades privadas, el acceso, explotación y comercialización de recursos naturales es clave para la sustentabilidad de su actividad, basada en la maximización de beneficios.

En este capítulo nos vamos a ocupar principalmente de dos grupos de recursos vitales para las organizaciones: los alimentos y la energía. Ambos son fundamentales para el funcionamiento de la sociedad. Si faltan alimentos, hay hambre, se rompe el tejido social y se degradan las capacidades de los miembros de un grupo social. Si falta la energía, se resiente el sistema productivo y también se degrada la calidad de vida.

La gobernabilidad está íntimamente relacionada a la estabilidad e integridad de los Estados. La gobernanza, por su parte, es un concepto más amplio, en el cual nos va a interesar profundizar en qué actor dispone sobre la gestión de los recursos. En este sentido, analizaremos desde la geopolítica aplicadas cuestiones relativas a la seguridad alimentaria y a la seguridad energética para analizar los riesgos y oportunidades que enfrenta o puede capitalizar un actor estratégico.

2. Naturaleza, antecedentes y origen histórico

En sus orígenes la geopolítica estuvo orientada a darles un marco conceptual a las políticas de expansión territorial de las potencias en el siglo XIX. A medida que el pensamiento geopolítico incorporaba masa crítica durante el siglo XX, se fue consolidando como disciplina académica. Entrados en el siglo XXI, este manual se propone retomar el poder explicativo de sus orígenes, teniendo en cuenta que es una herramienta para la toma de decisiones, el cálculo estratégico y la anticipación.

2.1. Geopolítica aplicada

Cuando hablamos de problemas estratégicos, nos referimos a aquellos que pueden afectar el núcleo de los objetivos de las organizaciones. En el

sector privado, se habla de la gestión del cambio (*change management*). En el sector público, el desarrollo de la estrategia va a depender del nivel de gobierno en el que se esté trabajando (nacional, provincial, municipal), así como también de la dinámica del contexto interno e internacional.

La geopolítica aplicada al análisis de los contextos aporta una visión complementaria en el análisis de los procesos dentro de las organizaciones: adaptabilidad, flexibilidad, *outsourcing*, descentralización, o deslocalización. Además, ofrece una serie de apreciaciones que permiten prever o anticipar eventos no controlables o reaccionar en tiempo y forma ante ellos. Finalmente, también contribuye a la planificación de las actividades de inteligencia, el liderazgo, la adecuación de la estructura, la agilidad, y el cabildeo o representación de intereses (*lobbying*).

Desarrollar organizaciones, estrategias o políticas centradas en el contexto geopolítico implica un cambio cultural que impacta en la identidad organizacional y que, por lo tanto, requiere del respaldo de la más alta dirección. Caso contrario, cualquier intento a medias, está condenado al fracaso. La adaptación a una nueva forma de gestionar es una necesidad para la continuidad de las organizaciones en un entorno en el cual las variables tienen un comportamiento vertiginoso.

2.2. Geopolítica como disciplina académica

La geopolítica surge en los ámbitos militares y de toma de decisiones de las potencias expansionistas del siglo XIX. Tributaria de la geografía política, esta nueva línea de pensamiento incorpora la dinámica política, nacional e internacional al análisis estático de los límites y fronteras de los países. En esta primera etapa, la geopolítica analiza los espacios en función de los intereses y objetivos nacionales para orientar la conducción política y militar.

En el siglo XX, la geopolítica ha tenido tres períodos: desde el inicio de siglo hasta la finalización de la Segunda Guerra Mundial, el período de Guerra Fría y la última década del siglo hasta los atentados del 11 de Septiembre. En el siglo XX, la geopolítica sigue explicando y orientando procesos políticos en función del control y competencia por los espacios, aunque incorporando nuevos enfoques teóricos desde el liberalismo y el constructivismo. En este período se suman a los Estados los actores privados, que van ganando importancia en el cálculo geopolítico y hacia fines de siglo se consolidan como actores estratégicos.

El siglo XXI propone a la geopolítica una agenda internacional en la que prima la competencia sobre el ciberespacio, el espacio exterior y los comunes globales, además de los intereses sobre los recursos naturales y posiciones estratégicas en los espacios clásicos nacionales. En segundo lugar, toman fuerza en los asuntos estratégicos los actores privados (empresas y organizaciones no gubernamentales), movimientos de

masas no organizados institucionalmente y organizaciones criminales que pugnan por el control de los espacios. Tercero, surgen a nivel global problemas estratégicos estructurales y coyunturales que cambian la matriz de relaciones geopolíticas: cambio climático, escasez de recursos vitales, el COVID-19.

3. Enfoques. Definiciones y conceptualizaciones de la geopolítica aplicada en las comunidades epistémicas y comunidades de práctica

Emanuel Adler y Peter Haas (1992) plantean que las comunidades epistémicas son una red de profesionales con experticia y competencia sobre un tema, que a la vez indagan y proponen sobre cuestiones de política pública. La competencia sobre un tema (en nuestro caso la geopolítica) y la propuesta de acciones sobre una situación implican una interpretación de la dinámica política internacional que afecta directa e indirectamente a los intereses de los actores que son foco de análisis (Estados, corporaciones, organizaciones internacionales, organizaciones sociales). Por eso, es clave entender que los miembros de una comunidad epistémica comparten criterios de interpretación de la realidad, que son el resultado de la conjunción de ideas políticas, teorías, métodos de estudio, y del diálogo con otras comunidades, que incluso pueden estar en oposición. Por otro lado, las comunidades de prácticas son estructuras sociales intersubjetivas que constituyen las bases normativas y epistémicas de la acción, y a la vez son agentes que trabajan en forma de red más allá de las fronteras nacionales y de las líneas organizacionales. En síntesis, vamos a tomar conceptos de autores y pensadores geopolíticos por su relevancia, el desarrollo de sus ideas y el grado de influencia sobre la producción académica y la toma de decisiones en el contexto en el que escriben.

3.1. Orígenes de la geopolítica: el expansionismo en el siglo XIX

Los primeros pensadores geopolíticos surgen en Inglaterra, Estados Unidos y Alemania, en un contexto histórico en el que las potencias euroatlánticas entienden que la expansión del control de los espacios es función del crecimiento y desarrollo de los Estados. Los primeros tres autores que desarrollan sus escritos sobre la base de la visión estratégica de sus países de origen son: Friedrich Ratzel (Alemania), Alfred Mahan (Estados Unidos), y Halford Mackinder (Gran Bretaña). Estamos en los inicios de lo que se denominará la “escuela de la geopolítica clásica”.

De las obras de Ratzel, se destacan dos: “Las leyes del crecimiento espacial de los Estados. Una contribución a la Geografía Política

Científica”, de 1896, y “Geografía Política” de 1897. En el primer texto, Ratzel expone las siete leyes que explican y fundamentan la expansión territorial. En “Geografía Política”, el autor le da sentido político a un concepto originalmente desarrollado en la biología: el espacio vital (*lebensraum*), según el cual el Estado, al igual que algunos organismos vivos, tiene un crecimiento físico. A partir de este concepto, explica la importancia de las áreas de influencia de un Estado, sumando a los factores de poder económicos, culturales y demográficos la necesidad de expandirse para su supervivencia.

Alfred Mahan, oficial de la Armada de Estados Unidos y consejero político, introduce el concepto de “poder naval” como componente geopolítico en su libro más importante, publicado en 1890: *La influencia del poder marítimo sobre la historia, 1660-1783*. En su obra plantea la importancia de una marina de guerra fuerte, el desarrollo del comercio marítimo, el control efectivo de las rutas de navegación (mediante enclaves estratégicos) y la posesión de colonias. Además, plantea seis factores que influyen en el desarrollo del poder marítimo: situación geográfica; configuración física; extensión territorial; población; carácter nacional; y clase de gobierno. La influencia del pensamiento de Mahan claramente es británica, la potencia naval más importante de la época (aunque veremos más adelante que el pensamiento geopolítico británico estaba centrado en la continentalidad más que en los mares). En los Estados Unidos, el esquema de la expansión imperial y su ascenso a segunda potencia naval del mundo se basan en el dominio del Caribe, el canal de Panamá y sus accesos, y bases navales en el Pacífico. Específicamente, Mahan impulsa el plan de posesión de Hawái y del control del canal de Panamá como enclaves estratégicos para el control de los océanos Atlántico y Pacífico.

Otros aspectos importantes en el pensamiento de Mahan son la inevitabilidad de la guerra, fundamentada en la naturaleza conflictiva de las relaciones entre naciones, y la Doctrina del Destino Manifiesto.

El tercero de los iniciadores del pensamiento geopolítico es el británico Halford Mackinder, quien desarrolla en 1904 la teoría del *Heartland*, también conocida como “área pivote” o “isla mundial”. Mackinder mira con atención el crecimiento ruso, y es sobre esa competencia con Gran Bretaña que va a plantear que el poder marítimo había sido reemplazado por el desarrollo del poder terrestre. Su visión geopolítica se sintetiza en la frase “Quien gobierne en Europa del Este dominará el Heartland; quien gobierne el Heartland dominará la Isla-Mundial; quien gobierne la Isla-Mundial controlará el mundo”. A diferencia de Ratzel (1844-1904) y Mahan (1840-1914), Mackinder (1861-1947) vivirá hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, por lo que podrá revisar el alcance de su teoría, especialmente luego de la Primera Guerra Mundial, extendiendo el Heartland hasta el río Elba (Alemania).

Finalmente, encontramos al sueco Rudolf Kjellén, sindicado como el creador del término “geopolítica”. Este discípulo de Ratzel es el primero en diferenciar la geopolítica de la geografía política, afirmando que es parte integrante de la ciencia política. En este sentido, va a incorporar este nuevo concepto a sus trabajos sobre el poder, la organización y la evolución del Estado, entendiendo a este último bajo una visión antropomórfica: para Kjellén los Estados son organismos vivos que crecen, se desarrollan y mueren.

En síntesis, el nacimiento de la geopolítica como disciplina a finales del siglo XIX y principios del XX está determinada por una necesidad de fundamentar y explicar la expansión territorial de los Estados. Según el origen de quienes teorizaban sobre estas cuestiones, se va a explicar el diseño de políticas y estrategias que veían necesarias aplicar.

3.2. La geopolítica en el siglo XX: las tres guerras

Durante el siglo XX, identificamos, en términos de Braudel, tres estructuras geopolíticas. En la distinción que realiza este autor, el tiempo como categoría admite la posibilidad de fragmentación en un corto (acontecimiento), mediano (coyuntura) y largo plazo (estructura). La estructura, la coyuntura y el acontecimiento comparten algunas características comunes. En primer lugar, existe un entrelazamiento asimétrico y dinámico entre las tres categorías, de las cuales la estructura es la dimensión de más peso, ya que contiene y condiciona a las dos restantes. En segundo lugar, cada una de estas categorías no presenta límites cuantitativos precisos (en términos temporales), ya que podemos definir cada una de ellas en función de sus regularidades y del criterio metodológico que sea más adecuado para el análisis del problema planteado.

Los acontecimientos son los instantes de la historia; se refieren a lo que ocurre todos los días. Las coyunturas se definen por estar configuradas a partir de ciertas regularidades que permanecen en el tiempo, pero que tardan menos en desgastarse que la estructura. Por último, las estructuras se refieren al largo plazo, a ciertas regularidades que tienen una permanencia prolongada en el tiempo, y que condicionan obstaculizando o posibilitando las acciones de los hombres. Las tres estructuras son: inicio de siglo XX hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, Guerra Fría, y fin de la Guerra Fría hasta los atentados del 11 de Septiembre.

Hasta el fin de la Primera Guerra Mundial, se mantiene vigente la visión geopolítica que vimos en el apartado anterior: expansión de los Estados y control territorial. En la posguerra de la Primera Guerra, encontramos en Alemania al general Karl Haushofer, quien, en el contexto de la República de Weimar, va a proponer una alianza con Rusia y Japón a los fines de controlar el *Heartland* (Mackinder). Haushofer propone dividir el mundo en panregiones con una nación rectora

en cada una de ellas: una zona de influencia alemana, que abarcaría Europa (menos Rusia), África y Medio Oriente; una zona de influencia estadounidense conformada por el continente americano; una zona de influencia rusa, establecida hacia el sur de Asia; y una zona de influencia japonesa en el Extremo Oriente, el Sudeste Asiático y Oceanía (Barrios, 2009, p. 225). Las ideas de Haushofer se tratarán de implementar años después durante el gobierno nazi de Adolf Hitler.

Los años convulsionados de entreguerras y la Segunda Guerra Mundial no tienen novedades en lo que respecta a desarrollos teóricos de geopolítica sino hasta 1942, año en que Nicholas Spykman publica *Estados Unidos frente al mundo*², en que introduce dos conceptos clave para la próxima generación de autores: “equilibrio de poder” y *Rimland*, entendido como ‘zonas periféricas’ o ‘marginales’. Spykman plantea que la estrategia de hegemonía mundial se sustenta en la integración del hemisferio occidental bajo Estados Unidos y la búsqueda de equilibrios en Eurasia, desde el este y el oeste, para impedir el surgimiento de un gran poder terrestre en esos continentes. En la práctica, significa que la Unión Soviética (ubicado en el *Heartland*) no debería surgir como una potencia dominante. Para eso, Estados Unidos debería apoyar a otros países para balancear el poder soviético, en principio apoyando a China y a Gran Bretaña (por su presencia en el sur de Asia), a Alemania y a Japón. Respecto a América Latina, defiende la política de intervención. Spykman retoma la doctrina Monroe y afirma la necesidad de consolidar el subcontinente como una zona de contención en materia de seguridad y defensa, y un bloque comercial en materia económica.

3.2.1. La geopolítica de Estados Unidos en la Guerra Fría: Kennan, Kissinger y Brzezinsky

La segunda estructura geopolítica del siglo XX se inicia con el fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría. Desde 1945 hasta la caída de la Unión Soviética, la geopolítica tiene en el Departamento de Estado de Estados Unidos sus principales exponentes: George Kennan, Henry Kissinger y Zbigniew Brzezinsky, quienes siguen la línea de la escuela clásica o conservadora. En este período, en América del Sur también hay un interesante desarrollo de la geopolítica, sobre el cual ampliaremos más adelante.

El realismo político de posguerra tiene una íntima relación con la geopolítica mundial. La geopolítica, durante los primeros años de posguerra, tiene una necesaria discreción en los ámbitos académicos e intelectuales. Sus argumentos habían llevado a la guerra en dos oportunidades. Sin embargo, en los sectores de gobierno y los militares, la

² Título original: *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*.

centralidad del control de los espacios, el poder y las tensiones entre los bloques hegemónicos continúan siendo un campo fértil para el desarrollo de la disciplina y su aplicación. En este sentido, George Kennan lleva la geopolítica al nivel estratégico de la toma de decisiones en política exterior de Estados Unidos, con un correlato en el nivel operacional y táctico militar. En su trabajo de 1947 *Las fuentes del comportamiento soviético*, publicado en *Foreign Affairs* bajo un seudónimo, plantea el germen de lo que será la estrategia de la contención sobre la Unión Soviética. Contener significa mantener al bloque soviético en su propio territorio, impidiendo su proyección ideológica exterior para obtener aliados y satélites, y para limitarles los espacios de expansión económica³. Es importante destacar que años después Kennan va a ser crítico de la aplicación o interpretación de sus ideas, afirmando que él promovía el apoyo económico de los Aliados, no las alianzas militares.

El segundo de los expertos en geopolítica es Henry Kissinger, uno de los funcionarios y académicos más influyentes en la política exterior de Estados Unidos. Kissinger va a revisar los conceptos de “equilibrio de poder” y *Rimland* –zonas periféricas de Spykman–, y lo hace desde una perspectiva práctica que impulsa el multilateralismo, en el cual el principal oponente seguía siendo la Unión Soviética, y China aparece como un actor de relevancia al cual Estados Unidos se va a acercar.

En tercer lugar, encontramos a Zbigniew Brzezinski, quien retoma los conceptos de *Heartland* y *Rimland* para el diseño de la estrategia de política exterior de Estados Unidos. En esa línea, introduce la idea de “arco de crisis” para explicar la fragilidad de una zona que iba desde Indochina hasta el sur de África. El problema que identifica es la fragilidad política de los gobiernos de alguno de esos países, que podrían significar una ventaja para la Unión Soviética. Respecto al *Heartland*, lo mueve hacia el centro de Asia, y su control implicaría una ventaja para la hegemonía global. Zbigniew Brzezinski en 1978 va a plantear que Irán es el centro de gravedad del arco de crisis, por la inestabilidad del gobierno, las reservas de petróleo y las capacidades militares. Tiempo después, en su libro *El gran tablero mundial*, va a afirmar que

la competencia basada en la territorialidad sigue dominando los asuntos mundiales, por más que actualmente sus formas tiendan a ser más civilizadas. En esa competencia, la situación geográfica sigue siendo el punto de partida para la definición de las prioridades externas de los Estados-naciones y el tamaño del territorio nacional sigue siendo también uno de los principales indicadores de estatus y poder (Brzezinski, 1998, p. 46).

3 Se amplía en “Caso de análisis 1. Acuerdos militares impulsados por Estados Unidos”.

Brzezinski también plantea la necesidad de la expansión geoestratégica de la OTAN, en 1995 propone incorporar como nuevos miembros de la Alianza a la República Checa, Polonia, Hungría y Eslovaquia. En 1998 sugiere establecer un sistema de seguridad transeuroasiático en el que Estados Unidos ejerza el papel de estabilizador y árbitro de Eurasia (Brzezinski, 1998, p. 211).

3.3. Geopolítica crítica

Hacia mediados de los años 70, surgen lecturas críticas de la geopolítica clásica. Estas nuevas líneas revisan la matriz estado-céntrica del sistema internacional y exploran aportes metodológicos y herramientas para una comprensión de los escenarios en los que se desenvuelven las políticas exteriores de los países. Los aportes más destacados de la geopolítica crítica están relacionados a la incorporación del análisis de la ideología y los símbolos, las relaciones de poder y la economía política. En definitiva, la geopolítica crítica es tributaria de las vertientes liberales y constructivistas en relaciones internacionales.

Los autores más relevantes son el belga Robert Steuckers, el español Cairo Carou, el italiano Tiberio Graziani, el ruso Aleksandr Dugin, el irlandés Gearoid O'Tuathail y el inglés John Agnew.

La geopolítica crítica aporta dos conceptos de suma utilidad para el análisis sobre cuestiones que implican recursos naturales estratégicos: “valoración” y “entorno”. La valoración implica la percepción que los actores globales tienen sobre la importancia de un recurso natural estratégico. Claramente, esta percepción adquirirá diferentes valores dependiendo del actor y será influenciada por sus intereses y objetivos. Los actores valoran según el criterio de escasez absoluta o relativa del recurso natural. Respecto al concepto de “entorno”, revisa el concepto estático de “límites” para darles a las fronteras una concepción dinámica (Carvajal Aravena, 2007). Es decir, que las fronteras se extienden hacia los espacios donde el actor tenga intereses.

3.4. Geopolítica en América del Sur

En la región se destaca la escuela geopolítica brasilera, la cual se inicia en la década de 1930 y se desarrolla a lo largo del siglo XX y entrada la primera década del XXI, con una fuerte impronta sobre la importancia de la consolidación de los espacios interiores y en una segunda etapa de la proyección internacional. La articulación interna que inicia Brasil con Getulio Vargas implica el desarrollo de una importante industria siderúrgica, la cual fortalece la matriz productiva de Brasil. Así lo plantea Golbery do Couto e Silva (1967), cuando caracteriza los espacios políticos como objeto de la geopolítica, y en los cuales es importante la

formación de núcleos densos de población, integrados por una trama de comunicaciones y signados por altos índices de producción. El segundo período geopolítico, integracionista, está vinculado al paradigma del “Estado logístico”, que tiene sus inicios en la era Cardoso (la cual debe ser leída como un solapamiento entre el momento neoliberal que comienza con Collor de Melo y el momento logístico de la era Lula da Silva). Siguiendo a Amado Cervo (2008), el comportamiento del Estado logístico se despega de la teoría estructuralista, y se aproxima a dos requisitos de la teoría realista de las relaciones internacionales. Supone concluida la fase de desarrollo centrada en lo interno, y proyecta la internacionalización económica. Además, pone en marcha dos componentes de conducta tributarios de los realistas: construcción de medios de poder y su utilización para hacer valer sus ventajas comparativas, centradas en medios intangibles, como ciencia, tecnología y capacidad empresarial. Es importante destacar que los logísticos defienden la integración de emprendimientos nacionales a cadenas productivas internacionales, con preferencia en los países vecinos. En el siglo XXI, Brasil le da vital importancia a la defensa de sus recursos naturales, lo cual se traduce en el diseño de su política de defensa⁴.

En el caso de Uruguay, el exponente más relevante es Alberto Methol Ferré, quien defiende la integración regional y la consolidación de un Estado continental sudamericano. Methol Ferré toma a Ratzel y Mackinder para explicar la influencia de los tres imperios que fueron determinantes para América Latina: el español, el inglés y el estadounidense.

En Argentina, el desarrollo de pensamiento geopolítico estará concentrado en pensadores militares, que abordarán cuestiones estratégicas desde el análisis del poder naval y el poder terrestre, según el arma al que pertenecen los respectivos autores. Los trabajos más relevantes son del almirante Segundo Storni, el general Juan Enrique Guglielmelli, el coronel José Felipe Marini y el coronel Florentino Díaz Loza.

En el ámbito civil, se destacan los trabajos de pensadores geopolíticos como Nicolás Boscovich, el profesor Adolfo Koutoudjian o el Dr. Alberto Hutschenreuter. Boscovich plantea la integración regional desde la geostrategia y la economía, haciendo un análisis de las potencialidades del transporte fluvial para hacer más eficiente el comercio. En su estudio incluye a la cuenca del Plata y el río Bermejo, en un análisis aplicado de la geografía en función de los intereses políticos y económicos del país.

En el desarrollo de Hutschenreuter (2021), hay dos ideas que aplica al escenario internacional actual que son de interés para este manual: un mundo sin códigos geopolíticos y países de geopolítica cero. En el primer caso, desde una perspectiva realista, se afirma que no hay

⁴ Se amplía en “Caso de análisis 3. El Amazonas y el Atlántico en la política de defensa de Brasil”.

autolimitación geopolítica, y que se evidencia en el avance sobre ámbitos de influencia que no son los tradicionales o aceptados (Hutschenreuter, 2021). Un ejemplo simplificado es la situación estratégico-militar en Europa del Este relacionada a la influencia de Rusia en América del Sur. Específicamente, la expansión de la OTAN hacia las exrepúblicas soviéticas impulsada por Estados Unidos pudo haber ocasionado una mayor presencia de Rusia en Venezuela. Respecto a los países de geopolítica cero (Hutschenreuter, 2021), dicha condición implica que no hay relación entre la extensión territorial del país y las capacidades que desarrollan para protegerla⁵.

3.5. Actualidad de la geopolítica en el siglo XXI

En el siglo XXI, operan cambios en dos componentes fundamentales para el análisis geopolítico: actores no estatales con mayor influencia y escenarios geopolíticos alternativos. En el primer componente, identificamos: corporaciones y multinacionales; organizaciones criminales (incluyendo las terroristas); organizaciones no gubernamentales; movimientos sociales no institucionalizados. En todos los casos, para ser un actor geopolítico deben cumplir con la característica de competir por un espacio, contar con recursos de poder para hacerlo, y afectar los intereses de otro actor. En el segundo componente, se incluyen los comunes globales⁶, los objetivos extraterrestres (Marte y la Luna hasta el momento), y el ciberespacio. Sobre este último punto, se recomienda el trabajo de Xuewu Gu sobre geopolítica y la carrera mundial por el 5G.

Otra de las líneas de la geopolítica que resulta fundamental para el análisis de las relaciones internacionales es la geoeconomía, dado que permite ampliar el espectro de análisis sobre el control de los espacios. Este campo de análisis pone foco en el poder económico y los instrumentos financieros y comerciales, los cuales son utilizados por los actores en función del logro de sus intereses estratégicos. La denominada “guerra comercial” entre Estados Unidos y China, así como la expansión de este último país en los negocios globales y las inversiones en la nueva ruta de la seda, se explica desde la geoeconomía.

Uno de los conceptos más interesantes en esta perspectiva es el de “apalancamiento”, acuñado en la economía y finanzas, pero ajustado a la geopolítica. El apalancamiento es una táctica de los actores a partir de la cual buscan incrementar la influencia económica para lograr objetivos geopolíticos⁷.

⁵ Se amplía en “Caso de análisis 4. Pesca en el Atlántico Sur y seguridad alimentaria”.

⁶ Se incluyen en esta categoría: Antártida, fondos marinos más allá de la jurisdicción de la plataforma continental, alta mar, espacio exterior.

⁷ Se amplía en “Caso de análisis 5. La nueva ruta de la seda”.

4. Desarrollo descriptivo. Modelos y herramientas de análisis

4.1. Conceptos clave

Toda disciplina o área de conocimiento tiene un modelo, matriz o guía de análisis. En la geopolítica las diferentes escuelas y autores permiten contar con una caja de herramientas teóricas y conceptuales diversas. Es importante que el analista o estudiante de ciencias sociales estén advertidos acerca de que las herramientas son producto de las interpretaciones de quienes las desarrollan.

Por ese motivo, se presenta a continuación un modelo básico, con conceptos clave comunes a las diferentes líneas interpretativas de la geopolítica, cuyo propósito es orientar el estudio de caso. En definitiva, es una guía de análisis de geopolítica aplicada para el diseño estratégico y la toma de decisiones.

Los conceptos clave que se desarrollan a continuación no son exhaustivos, pero sí un punto de partida básico, tendiente a identificar los componentes, variables y dimensiones del análisis geopolítico:

1. Espacio
2. Actores
3. Intereses
4. Acciones y recursos
5. Relación de intereses y objetivos estratégicos
6. Amenaza, riesgo y oportunidades
7. Escenarios

4.1.1. *Espacio*

Es el concepto más importante ya que delimita el foco de atención sobre el cual existen voluntades e intereses en conflicto o cooperación. Desde el punto de vista estratégico, es el primer elemento que identificar. Dentro del espacio encontramos otras categorías de análisis como las fronteras y los entornos.

La definición del espacio le permite al analista establecer los límites dentro de los cuales actual o potencialmente van a desarrollarse relaciones entre actores. El espacio no necesariamente se va a corresponder con los límites jurisdiccionales, puede ser una porción menor del territorio o una franja de contacto entre dos o más actores. Debemos destacar que el espacio puede ser territorial o virtual, o bien una combinación de ambos. En ocasiones, actuar sobre el espacio virtual o ciberespacio puede generar consecuencias sobre el espacio territorial.

Una herramienta fundamental en este componente es la utilización de mapas geográficos y temáticos (demográficos, económicos, etc.). En

este sentido, es importante que el analista en relaciones internacionales incorpore herramientas del entorno SIG (sistemas de información geográfica) a fin de estructurar las distintas variables que pueden surgir en un caso de estudio concreto. Las representaciones geográficas del análisis contribuyen con una mayor eficiencia en el cruce de datos, la identificación de relaciones y correlaciones, así como también para lograr conclusiones más certeras. Las herramientas informáticas son simples de utilizar y de código abierto⁸.

Ejemplo práctico: en la denominada milla 201, donde termina el mar argentino y empieza el mar abierto, una gran cantidad de buques pesqueros de calamar pesca a gran escala este recurso. Al ser una especie que se mueve en ese límite, los buques en ocasiones entran al mar argentino sin licencia para hacerlo, cometiendo un delito. En este caso, el espacio sujeto a análisis está compuesto: en primer lugar, por la zona de interés alrededor de la milla 201 en la cual se desarrolla la actividad pesquera, por un lado, y se ejerce el control territorial, por otro; y, en segundo lugar, por los escalones logísticos y facilidades disponibles para los pesqueros en Uruguay y las Islas Malvinas⁹.

4.1.2. Actores

Son las partes involucradas en el caso o situación sujeta al análisis, tanto de forma directa como indirecta. La identificación correcta de actores en los diferentes niveles de conducción (estratégico, operacional y táctico) es clave para el análisis de las relaciones de alianzas o de competencia actuales o potenciales. Tal como hemos visto, el actor geopolítico clásico por definición es el Estado, y, si sumamos las perspectivas críticas, debemos identificar también corporaciones, empresas, organizaciones no gubernamentales, grupos ilegales (terrorismo y crimen organizado), e incluso individuos que eventualmente pueden influir geopolíticamente.

Así como el componente espacio puede representarse en mapas geográficos, las relaciones entre actores pueden representarse en lo que se denominan “mapas de relaciones” o “mapas de redes”¹⁰. Estos mapas son de utilidad cuando hay diferentes entidades que relacionar y la cantidad de datos es escalable. Los datos que relacionar son el tipo de relación (cooperación o conflicto), el grado de relación (primer, segundo, etc.), otras relaciones de los actores, los intereses, espacios, recursos, etc.

Generalmente, en un caso de análisis, vamos a encontrar entidades o actores que interactúan en diferentes niveles de conducción y distintos momentos de la línea temporal. La generación de los mapas

⁸ QGIS es una de las aplicaciones más conocidas.

⁹ Se amplía el tema en “Caso de análisis 4. Pesca en el Atlántico Sur y seguridad alimentaria”.

¹⁰ Onodo.org es una de las plataformas de código abierto disponibles en línea.

de relaciones, complementados con los mapas geográficos y los mapas conceptuales (con base en datos estadísticos, hechos o discursos), va a ordenar la información disponible y generar la matriz de análisis geopolítico. Esta matriz o estructura es dinámica y flexible, una característica fundamental de este tipo de abordaje analítico.

Ejemplo práctico: el triángulo del litio formado por Argentina, Bolivia y Chile es una de las principales fuentes de este material a nivel global, por lo cual también se consolida como un polo de atracción de inversiones. Para lograr un análisis completo, los actores que identificar son naturalmente los Estados, los gobiernos subnacionales, las empresas extranjeras, las empresas nacionales (tanto las que están directamente involucradas, como las que participan de la cadena de valor, logística y servicios), las comunidades locales, y las organizaciones del tercer sector¹¹.

4.1.3. Intereses

Son parte integral de la política en su nivel estratégico más alto y, por lo general, se mantienen en el largo plazo. A partir de su operacionalización, se orientan los objetivos estratégicos y se desarrollan acciones concretas. La identificación de intereses es una de las tareas más difíciles, ya que una apreciación errónea sobre ellos puede generar el fin de la cooperación o acelerar el conflicto. El analista internacional no siempre va a encontrar explicitado el interés de un actor; por eso, si esto ocurre, debe focalizarse en el análisis de los objetivos o de las acciones. En este sentido, la capacidad del trabajo inductivo será clave para arribar a conclusiones y apreciaciones sobre los intereses.

Los objetivos estratégicos establecen metas por cumplir en un período de tiempo determinado, en función de las cuales se planifican acciones concretas. Es una composición de una relación jerárquica intereses-objetivos estratégicos-acciones, que le da lógica a la conducción ejecutiva de cualquier tipo de organización.

Ejemplo práctico: la seguridad alimentaria como interés nacional está planteada en el Plan de Infraestructura Global chino, conocido como la nueva ruta de la seda¹², y otros documentos específicos del gobierno. A partir de este interés, se definen distintos objetivos estratégicos contribuyentes a asegurar el aprovisionamiento de proteínas para su población, que consume de forma intensiva productos derivados de la pesca, los cereales y la carne de cerdo. En este sentido, el gobierno chino determina una serie de objetivos estratégicos como la consolidación de

¹¹ Se amplía el tema en “Caso de análisis 2. El litio en los cambios de la matriz energética global”.

¹² Se amplía el tema en “Caso de análisis 5. La nueva ruta de la seda”.

posiciones logísticas estratégicas (puertos) y el desarrollo de vías terrestres para asegurar el comercio y tránsito de esos productos (y obviamente otros que son de interés comercial para ese país), invirtiendo, produciendo y exportando en países productores de materias primas alimenticias a través de empresas de capital estatal, como COFCO, o en la generación de acuerdos para producir carne de cerdo a gran escala en otros países¹³.

4.1.4. Acciones y recursos

Es una desagregación del punto anterior. Son la ejecución práctica de los objetivos estratégicos en forma de tareas o hechos concretos, tendientes a disputar o mantener el poder sobre un espacio determinado. Puede haber control efectivo o proyectado sobre un recurso natural, una zona, una ruta comercial, etc. Se concentra en el análisis integral del conjunto de políticas, estrategias y operaciones de las organizaciones. Las acciones de control generalmente van a manifestarse como hechos concretos sobre el espacio, o bien como información proveniente de datos y discursos que den cuenta de acciones no identificadas en el pasado o bien de aquellas que se estén planificando para el futuro.

Es muy importante identificar en este concepto la asignación de medios, recursos materiales, financieros, legales, técnicos, etc. destinados específicamente al interés u objetivo, así como también a los potenciales en ese mismo sentido. Algunos ejemplos de recursos son: militar, económico comercial o financiero, la influencia sobre los asuntos de otro actor, logístico, etc. Desde la geopolítica también vamos a incorporar como un recurso la posición estratégica (geográfica), la cual potencialmente puede ser utilizada para desarrollar una ventaja: es el caso de las denominadas “ciudades puertas de la Antártida”, dado que configuran un recurso para los escasos países que tienen esa ventaja comparativa sobre otros actores, y que les permiten ejercer un control sobre el acceso al Continente Blanco.

Ejemplo práctico: el diseño de las fuerzas armadas de un país da cuenta de su estrategia de defensa, los objetivos que se propone resguardar de una amenaza, y las funciones y misiones principales y subsidiarias (distintas a la guerra) que adquiere el instrumento militar. En el caso de Brasil¹⁴, su sistema de defensa tiene un diseño tendiente a cubrir un amplio territorio. En el Amazonas se destinaron recursos para monitorear el espacio aéreo y actividades como la tala ilegal, con una

¹³ Se amplía el tema en “Caso de análisis 7. Las granjas chinas de producción porcina”.

¹⁴ Se amplía el tema en “Caso de análisis 3. El Amazonas y el Atlántico en la política de defensa de Brasil”.

importante inversión en radares del Sistema de Protección Amazónica y Sistema de Vigilancia Amazónica (SIPAM-SIVAM).

4.1.5. *Relación de intereses y objetivos estratégicos*

La dinámica de los intereses y objetivos estratégicos entre actores puede tabularse en tres tipos básicos: de cooperación configurando alianzas, de oposición con potencial de desarrollar un conflicto, o neutras que pueden evolucionar hacia alguna de las anteriores. El análisis de la relación de intereses es fundamental en el cálculo estratégico para el logro de los objetivos propios, la identificación de oportunidades y la mitigación de riesgos y amenazas. Es preciso recordar que el concepto de “interés” está en una jerarquía superior a la de “objetivo”, porque, dependiendo del caso de análisis, puede haber intereses comunes, pero objetivos estratégicos en oposición que afecten la relación. En consecuencia, el tipo de relación que se establezca entre dos o más actores no siempre es absoluto, esto es, no es 100 % cooperación o 100 % conflicto, sino que es posible que haya una combinación de los tipos básicos que se definieron al principio del párrafo.

También vamos a encontrar relación entre diferentes tipos de actores: estatales, subnacionales, privados, del tercer sector, sociales, ilegales, etc. De esta forma, el mapa de actores se complejiza, y así genera relaciones cruzadas de intereses y objetivos.

Ejemplo práctico: algunos proyectos de megaminería generan conflictos que involucran a los gobiernos provinciales, gobiernos nacionales, gobiernos municipales, empresas multinacionales y comunidades locales. En estos casos los intereses que entran en tensión son los económicos contra los ambientales. Los intereses económicos de las empresas multinacionales se encuentran articulados con los de los gobiernos en sus diferentes niveles que apuestan al desarrollo en el marco de estos proyectos. Sin embargo, las comunidades locales están cada vez más alerta por el impacto ambiental que genera la megaminería, que eventualmente puede afectar la calidad de vida por contaminación del agua o su uso intensivo en lugares donde este recurso es escaso, lo cual afectaría la economía de supervivencia y ocasionaría consecuencias negativas sobre la salud en el largo plazo y la desconfianza en la generación de trabajo y desarrollo local.

4.1.6. *Amenazas, riesgos y oportunidades*

Implican desde el punto de vista estratégico la posibilidad de ocurrencia de eventos o acciones que signifiquen un impacto negativo (riesgo, amenaza) o positivo (oportunidad) en el logro de los intereses y objetivos estratégicos. En este punto, es necesario poner de manifiesto que el

analista debe identificar si hay una voluntad o no, lo cual va a permitir diseñar las acciones propias para evitar las amenazas, mitigar el impacto de los riesgos y maximizar los beneficios de las oportunidades. Estos conceptos son los más dinámicos del análisis geopolítico, ya que plantean una posibilidad de ocurrencia y su impacto es, generalmente, incierto. No obstante la incertidumbre, identificar los componentes que puedan afectar a los actores que forman parte del diseño estratégico va a constituir una ventaja competitiva por dos razones: poder influir en el aliado u oponente, y poder dar respuestas más rápidas a los estímulos externos. Las capacidades de anticipación a los riesgos y amenazas generan una mayor resiliencia y adaptabilidad en las organizaciones.

Vamos a detenernos brevemente en el concepto de “amenaza”, el cual en política internacional es portador de una carga que determina la forma en que se van a dar las relaciones entre actores. Con la caída de la Unión Soviética, empieza a delinearse una versión actualizada de la amenaza, que identifica nuevos actores. Las nuevas amenazas irrumpen en la teoría, la estrategia y la geopolítica de los años 90, enfocando las políticas de seguridad y defensa en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado, y los desastres naturales, entre otras subcategorías. Con el siglo XXI en marcha, las nuevas amenazas evolucionan en las amenazas híbridas. Este último concepto está asociado al de “guerra híbrida” presentado en 2005 por el militar estadounidense y exsecretario de Defensa de Donald Trump, el general James “Mad Dog” Mattis, y el coronel de los Estados Unidos Frank Hoffman. La hibridez de los conflictos se institucionaliza en documentos del Departamento de Defensa de Estados Unidos y de la OTAN, lo que permite internalizar y adoptar esta idea que genera un marco doctrinario para el uso de la fuerza en los escenarios definidos por esos actores, acorde a sus intereses estratégicos. La nueva definición no se refiere a la emergencia de nuevos actores o tipos de conflicto, sino a las características que adquiere, combinando elementos convencionales o regulares y no convencionales o irregulares. El acento no está puesto en el tipo de actor, sino en el planteo estratégico y en el empleo operacional y táctico de sus recursos. Las amenazas híbridas obligan a los actores a adaptarse y ser flexibles en el uso de sus recursos. Esta construcción conceptual diluye los límites del uso de los recursos militares y policiales, dado que se enfoca en las capacidades necesarias para enfrentar la amenaza y no en el tipo de actor.

Ejemplo práctico: Bolivia es uno de los países con las reservas de gas natural más importantes a nivel global, una condición que representa para la matriz energética argentina¹⁵ una oportunidad. El desarrollo de los campos de gas bolivianos genera avances en el desarrollo de

¹⁵ Se amplía el tema en “Caso de análisis 6. Estrategias de seguridad energética y conflictos asociados”.

infraestructura crítica binacional, lo que favorece la integración energética y el abastecimiento de gas para el norte argentino. Sin embargo, la dependencia del gas boliviano configura un riesgo para Argentina, que pudo haberse materializado durante la crisis institucional de Bolivia y la irrupción del gobierno de facto de Jeanine Áñez en 2019-2020. En ese período, el nuevo presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos anticipó que, entre sus principales desafíos, figuraba rever y renegociar los contratos de exportación de gas natural con la Argentina y Brasil. Esto significaría un enorme costo fiscal para el país e incertidumbre para el abastecimiento de la matriz energética. Finalmente, el cambio de gobierno en Bolivia restituye el orden institucional y el normal desenvolvimiento de los acuerdos, lo cual reduce la tensión. Esto no implica que no haya nuevas negociaciones sobre el precio del gas y que el riesgo haya desaparecido.

4.1.7. Escenarios

Son el resultado final de las relaciones, interacciones y correlaciones de los conceptos anteriores, tanto actuales como proyectadas. Siguiendo a Heuer y Pherson (2015): “Los escenarios constituyen historias provocadoras y plausibles sobre cómo el porvenir podría desarrollarse. Cuando los futuros alternativos se esbozan de forma clara, los decisores pueden ensayarlos mentalmente y preguntarse ¿Qué debería estar haciendo yo ahora para prepararme para ellos?”. Los escenarios, al igual que la realidad, son dinámicos, por lo cual necesitan de un monitoreo constante de los componentes que integran y les dan forma a los conceptos clave definidos al principio del apartado: “espacio”; “actores”; “intereses”; “acciones” y “recursos”; “relación de intereses” y “objetivos estratégicos”; “amenaza”, “riesgos” y “oportunidades”. Hay varias técnicas de construcción de escenarios sobre las que no vamos a profundizar, sino que nos limitaremos a presentar tres tipos generales de análisis de escenarios a modo de ejemplo:

- Estudios extrapolatorios: basados en conjuntos de datos y estadísticas, centrados en modelos de las ciencias duras, como por ejemplo el ratio de deshielo antártico, y la proyección ante un aumento de la temperatura. Aplicados a temáticas más complejas de las relaciones internacionales, tienen la debilidad de que, para sacar conclusiones, toman tendencias y las proyectan, sin tener en cuenta la incertidumbre y los riesgos. Los informes del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC) son un ejemplo de esta técnica.
- Estudios exploratorios: es una metodología que considera la participación multidisciplinaria. Es más compleja que la anterior, dado que incluye actores con diferentes perspectivas, visiones y formación,

pero, si está bien hecha, permite la identificación de hechos portadores de futuro y la construcción de escenarios. Un ejemplo son los informes del Foro Económico Mundial (WEF) sobre riesgos globales.

- Retrospectiva (*backcasting*): método de planificación que comienza con la definición de un futuro deseable y luego funciona hacia atrás para identificar políticas y programas que conectarán ese futuro específico con el presente. Tiene el problema de plantear un solo futuro, dejando fuera otras posibilidades.

La construcción de escenarios es sobre todo un trabajo creativo. No debe soslayarse esta particularidad que lleva naturalmente al analista a pensar “fuera de la caja”, a hacerse preguntas infrecuentes o a imaginar situaciones poco probables. Las relaciones internacionales no son una ciencia exacta, la comprobación empírica se da prácticamente con los hechos consumados. Sin embargo, con la anarquía como regla y la incertidumbre como característica principal del sistema, las organizaciones pueden desarrollar capacidades para planificar y anticipar el cambio y adaptarse a él.

Ejemplo práctico¹⁶: el desarrollo de escenarios partiendo de la situación actual, en la cual el COVID-19 impacta negativamente en la economía y la seguridad alimentaria (entre otros factores), puede combinar las diferentes técnicas. En primer lugar, se cuenta con datos consistentes sobre la evolución de la enfermedad, las políticas para reducir contagios y la efectividad de las vacunas. En segundo lugar, las políticas que tuvieron que tomar los gobiernos se basaron en el asesoramiento de gabinetes multidisciplinarios que trabajaron sobre prueba y error. Tercero, las organizaciones proyectan cómo salir de la pandemia y qué hacer una vez que se controle el virus para volver a la normalidad. Uno de los puntos más destacados de la política internacional en 2020-2021 es la producción, venta y distribución de vacunas. Estas tienen un impacto en la salud, en la economía y en el futuro de las relaciones entre gobiernos y el sector farmacéutico que va a trascender más allá de la vacunación de la población. La vacuna tiene un compuesto geopolítico porque es un recurso escaso, que implica una relación entre Estados que excede la capacidad de producción o compra. Además, la velocidad de vacunación trae aparejada la rapidez con la que se vuelva a activar la economía, la generación de empleo y la restitución de la calidad de vida de la población. Relacionado a esto último, encontramos la estabilidad de los gobiernos al reducir el riesgo sanitario y económico de la pandemia.

¹⁶ No se desarrollará un escenario por la complejidad y extensión. Se presenta un disparador como modelo, una hipótesis de trabajo a partir de la cual se construye un escenario.

4.2. Casos de análisis

Los casos de análisis tienen el propósito de mostrar de forma esquemática, didáctica y sintetizada los contenidos desarrollados en el capítulo. No pretenden lograr profundidad ni son exhaustivos, sino que son una guía sobre cómo abordar un tema de interés estratégico en la cual quienes hayan llegado a este punto van a poder identificar de forma sencilla espacios, actores, relación de intereses, acciones, riesgos, amenazas y oportunidades.

4.2.1. Caso de análisis 1. Acuerdos militares impulsados por Estados Unidos

La política de contención de Estados Unidos hacia la Unión Soviética genera una serie de pactos militares: en 1949 la OTAN; en 1951 el Tratado de Defensa con Filipinas, Tratado de Seguridad ANZUS; en 1953 el Tratado de Defensa con España; en 1954 el Tratado del SEATO (Australia, Nueva Zelanda, Pakistán, Filipinas, Tailandia, Gran Bretaña, Camboya, Laos, Vietnam del Sur); en 1955 el Tratado de Cooperación Mutua en Medio Oriente (Irak, Turquía, Gran Bretaña, Pakistán, Irán); en 1959 el Tratado del CENTO (reconversión del anterior al retirarse Irak), y el Acuerdo de Cooperación con Irán y Turquía; en 1960 el Tratado de Ayuda Mutua y Seguridad con Japón. En estos acuerdos de seguridad internacional, es posible identificar con nitidez la aplicación del concepto de *Rimland* de Spykman.

Por otro lado, analizamos la estrategia militar de Estados Unidos hacia América Latina ya no en contexto de guerra fría, sino en el siglo XXI. En 2008 se restablecen, luego de 58 años, las operaciones de la IV Flota de Estados Unidos en el mar Caribe, América Central y océano del Atlántico Sur, la cual depende operativamente del Comando Sur (US SOUTHCOM). Los retos a los que hace frente la unidad son: actividad marítima ilícita; narcoterrorismo; terrorismo transnacional; migración masiva; desastres naturales; áreas ingobernables o de difícil acceso. En los documentos oficiales, define que las actividades que realizará están enfocadas a la cooperación naval con los países de la región en función de los retos (léase amenazas) a los intereses de Estados Unidos. Reconocemos en este modelo geopolítico una continuidad con la política de Estados Unidos hacia la región desde la doctrina Monroe con algunos matices del intervencionismo del siglo XX. El instrumento militar fomenta relaciones de una agenda blanda (*soft power*), pero sigue siendo diplomacia a través de las fuerzas armadas.

4.2.2. Caso de análisis 2. El litio en los cambios de la matriz energética global

La matriz energética global mantiene una tendencia a la diversificación, en función de la disponibilidad y escasez de hidrocarburos y las

consecuencias ambientales que tiene el uso de combustibles fósiles. Argentina forma parte del triángulo del litio con Bolivia y Chile, los cuales concentran un 55 % de las reservas mundiales de este mineral. El litio es un insumo fundamental para la fabricación de baterías, por ejemplo, de los automóviles eléctricos. En este escenario se configuran una serie de relaciones políticas y económicas que tienen consecuencias en el corto, mediano y largo plazo. Por ejemplo, el interés de India en el mercado del litio argentino.

India proyecta que en 30 años el 30 % de su parque automotor será eléctrico. La principal fuente de abastecimiento de litio para India actualmente es China, país con el que mantiene un conflicto limítrofe en el Himalaya. Es por esto por lo que India necesita diversificar su fuente de abastecimiento. En ese sentido, en julio de 2020 se firma un Memorándum de Entendimiento entre la provincia de Jujuy y el gobierno de la República de la India, para la explotación de litio. En este memorándum se prevé la transferencia de tecnología y el desarrollo de proyectos conjuntos. Pero, si esta simetría y reciprocidad en el acuerdo no estuviera, Argentina se expondría a una amenaza: el neoextractivismo, concepto que tomamos del libro *Geopolítica del litio*, en el cual se explica que,

en este caso, hablamos de neoextractivismo en la medida en que la explotación del litio, a diferencia de otro tipo de minería, no implica sólo la extracción de una materia prima sino que también ofrece la posibilidad a los países que lo poseen de montarse sobre el proceso de cambio tecnológico y de la transformación de la matriz energética (Fornillo, 2020, p. 52).

4.2.3. Caso de análisis 3. El Amazonas y el Atlántico en la política de defensa de Brasil

En 2008 se publica una nueva versión de la Estrategia de Defensa Nacional de Brasil. La estrategia especifica el tipo de fuerzas que debe desarrollar el sector de defensa brasileiro: “Dada una degeneración del cuadro internacional, las Fuerzas Armadas deberán estar prontas a tomar medidas de resguardo del territorio, de las líneas de comercio marítimo, de las plataformas petroleras y del espacio aéreo nacional”. La característica principal que orienta el diseño de fuerzas es la “movilidad”, capacidad genérica para operar en un espacio extenso que defender y para la cual se registra en la actualidad escasez de medios. Esta capacidad está relacionada a la realidad geográfica de Brasil (espacio Amazonas y espacio Atlántico Sur), que implica para el país limitaciones intrínsecas en el esfuerzo de contar con presencia en todo el territorio, por su extensión y accesibilidad. Tanto el Amazonas como el Atlántico Sur (Amazonia Azul) son para Brasil una fuente de recursos naturales estratégicos: biodiversidad, agua dulce, hidrocarburos, y en el Atlántico se suman las rutas comerciales de proyección económica hacia África. Desde el

análisis geopolítico, es posible afirmar que se refuerza el objetivo del control territorial interno en Brasil y se desarrollan capacidades en función del control y defensa de los espacios marítimos, tanto territoriales donde se ejerce soberanía, como las rutas marítimas en las cuales se transportan bienes y se proyectan sus intereses económicos. En este sentido, las vías comerciales son un buen ejemplo de la idea de fronteras móviles y de entorno.

4.2.4. Caso de análisis 4. Pesca en el Atlántico Sur y seguridad alimentaria

La República Argentina viene trabajando en los últimos 15 años en un posicionamiento geopolítico de país bicontinental (América y Antártida). Sus mapas y acciones en el ámbito internacional son consecuentes con esta proyección geopolítica, en un escenario en el cual además hay una disputa territorial no resuelta con Gran Bretaña por las Islas Malvinas y una probable competencia en el futuro por reclamos de control sobre los espacios antárticos. En este escenario en el litoral marino argentino se registra un aumento sostenido de la pesca legal e ilegal. La línea imaginaria es la milla 201, donde termina la jurisdicción argentina sobre la zona económica exclusiva, pero los recursos vivos marinos se mueven en ese límite difuso para la normativa internacional sobre pesca, específicamente las identificadas como especies transzonales.

Se registran entonces dos problemas geopolíticos:

1. el control efectivo del espacio para evitar y disuadir que los buques sin licencia pesquen dentro de la zona económica exclusiva, y
2. el poder de negociación político en los foros internacionales para regular lo que en la actualidad es pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

Finalmente, para sumar complejidad al escenario, debemos tener en cuenta que el aumento de la pesca es producto de la necesidad creciente de proteínas a nivel global. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en los últimos 50 años el aumento del consumo de pescado duplicó el del crecimiento poblacional (FAO, 2020). En el Atlántico Sur, los principales jugadores del tablero geopolítico son Uruguay, China, España, Noruega, Corea del Sur y Taiwán.

4.2.5. Caso de análisis 5. La nueva ruta de la seda

La estrategia china de proyección global se lleva a cabo a través de diferentes planes y acciones; uno de los principales es la denominada “nueva ruta de la seda” (One Belt One Road). Esta iniciativa de gran

escala tiene por objetivo el desarrollo de infraestructura crítica (rutas, ferrocarril, ductos, puertos) en la propia China y otros continentes en paralelo a la consolidación de rutas comerciales que potencien el sector externo chino. La nueva ruta de la seda coincide con un proceso de tensión con Estados Unidos en varios campos que se contextualiza en lo que varios analistas identifican como guerra comercial. Esos campos van desde la competencia por mercados, el posicionamiento geoestratégico o el desarrollo de la red 5G.

El posicionamiento geoestratégico de China a nivel global puede analizarse a partir de las inversiones y los desarrollos en puertos en el Sudeste Asiático y América del Sur. El control de los puertos a largo plazo es un activo de alto valor estratégico desde el punto de vista comercial y logístico, asegurando la gestión y flujo de mercaderías. En otra escala, es comparable a la importancia del control sobre el comercio internacional que tienen el canal de Panamá o el canal de Suez. Otro caso de análisis de la permeabilidad de la estrategia china en el exterior es el de Montenegro. Este país de los Balcanes se encuentra actualmente en un problema que amenaza la propia integridad nacional, derivado de obligaciones económicas que asumió con China para la construcción de una autopista. Desde la óptica geopolítica, el análisis nos indicaría que China se apalancó en Montenegro para ganar influencia en una zona clave para la relación con la Unión Europea. En definitiva, la nueva ruta de la seda es a la vez una oportunidad para el desarrollo de negocios con China y un riesgo geopolítico por la capacidad de este país de consolidar el control de posiciones estratégicas que puedan generar una pérdida de soberanía en el futuro.

4.2.6. Caso de análisis 6. Estrategias de seguridad energética y conflictos asociados

En los últimos 10 años, Estados Unidos viene instrumentando cambios en su política energética en función de reducir sus deficiencias y vulnerabilidades en el abastecimiento de hidrocarburos. En este sentido, Meghan L. O'Sullivan (Harvard University) plantea que, gracias al bum de la explotación no convencional de gas y petróleo, Estados Unidos está cambiando su "larga y sufrida vulnerabilidad" de importador de energía en favor de un nuevo activo estratégico (Blackwill *et al.*, 2016). En la misma línea, se afirma que la política exterior y la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos han sido delineadas a partir de la necesidad energética, de forma que se han generado en ocasiones alianzas incongruentes y obligaciones complejas, siguiendo el interés de asegurar el acceso a la energía a un precio razonable. Agregamos que las obligaciones complejas podrían estar referidas a las campañas

en las guerras del Golfo, Irak, la última Primavera Árabe o la política de tensión contra Irán.

Si nos trasladamos a la Argentina, encontramos también una situación de vulnerabilidad energética por varias razones, tanto políticas como económicas. A diferencia de Estados Unidos, la Argentina no tiene la capacidad de proyectarse militar ni económicamente para explotar hidrocarburos. Al igual que Estados Unidos, el *fracking* plantea un escenario positivo para el autoabastecimiento, que se complementa con la explotación *off shore*. Pasemos a la importancia del planteo estratégico para la explotación petrolera y la relación con otros intereses estratégicos de la nación.

En 2018 y 2019, la Secretaría de Energía otorgó el título de los permisos de exploración y explotación *off shore* en la cuenca Malvinas sur (frente a la provincia de Santa Cruz) a favor de dos empresas que estarían relacionadas a la explotación de hidrocarburos en las Islas Malvinas. Esta acción generó la presentación de amparos ante la justicia argentina (al momento de desarrollo de este manual no resueltos), ya que dichas empresas deberían haber sido excluidas de la licitación por su relación con el gobierno *kelper*. Además, está la denominada Ley Gaucho Rivero, en virtud de la cual se faculta a las autoridades provinciales a confiscar los activos de buques que explotan hidrocarburos en Malvinas si llegaran a tocar puerto en las provincias de Tierra del Fuego o Santa Cruz. En este escenario se abrirían frentes de conflicto (con consecuencias económicas y jurídicas) que incluirían a empresas y a países de origen de las mismas.

4.2.7. Caso de análisis 7. Las granjas chinas de producción porcina

La seguridad alimentaria es un pilar de la estrategia de desarrollo china. Un documento de 2019 del Consejo de Estado de la República Popular China establece categóricamente que

el pueblo es la base de un país; la comida es la primera necesidad de la gente. Dado que los alimentos deciden la prosperidad nacional y el bienestar de la población, la seguridad alimentaria es un requisito previo fundamental para la seguridad nacional” (Consejo de Estado de la República Popular China, 2019).

A mediados de 2020, el gobierno chino propone al argentino un acuerdo para la instalación de granjas de producción porcina, que gana la oposición de varios sectores. Desde el punto de vista económico, sería una oportunidad, dado que es un negocio muy conveniente para el sector externo de Argentina por su volumen y la demanda sostenida que aseguraba China. Sin embargo, las granjas porcinas de gran escala traen aparejado un impacto ambiental.

La propuesta para la instalación de estas granjas en Argentina se da luego de un brote en China del virus de peste porcina africana, que provino de granjas de localidades cercanas a la frontera con Rusia y que se propagó por todo el país, de manera que provocó una fuerte caída en sus niveles de producción, tanto por la mortalidad de la enfermedad, como por la matanza masiva de cerdos para evitar el contagio. Este es el primer riesgo: la diseminación de enfermedades a gran escala que incluye la posibilidad de mutar e infectar a humanos. Otro de los problemas es el incremento exponencial de los residuos de estas meggranjas, que producen un impacto ambiental negativo y altos riesgos de contaminación. Además, las granjas requieren una gran cantidad de agua potable para el consumo de los animales, y de agua para limpieza, necesidad que se calcula en varios millones de litros. Finalmente, está la cuestión del bienestar de los animales, un factor ambiental de peso que se suma a los anteriores.

En definitiva, es posible apreciar cómo una oportunidad económica muy atractiva, implica a la vez un riesgo para el actor. Del otro lado, el planteo estratégico sobre la seguridad alimentaria implica también la exportación del pasivo ambiental, generando resistencias en la negociación. Es una relación de pérdidas relativas para ambas partes, pero que deja la posibilidad del acuerdo abierto para lograr los intereses comunes.

5. Perspectivas actuales

El paradigma del Estado westfaliano está llegando a su fin. La crisis del paradigma nos muestra que el Estado nación compite con otros actores no estatales, lo cual es un indicador de que está perdiendo fuerza y poder como actor preponderante. La competencia se da en áreas estratégicas de control de recursos naturales, el ciberespacio, el espacio exterior, los océanos, los desarrollos científico-tecnológicos, entre los más destacados. Desde la geopolítica es posible llegar a la conclusión de que la gobernanza está siendo afectada por esta competencia y sobre todo por la lógica diferente de gestión que plantean los actores no estatales. La posibilidad de conflicto se deriva de la incapacidad de la aplicación de la ley y la fragmentación del monopolio del uso legítimo de la fuerza. En consecuencia, el escenario se vuelve altamente incierto, ya que cambian las reglas de juego y paulatinamente se van diluyendo las garantías sobre el bienestar general de la población, lo que potencia la inestabilidad política y económica.

5.1. La geopolítica como herramienta para la acción en el siglo XXI

En la actualidad algunos centros de producción académica y corporaciones están orientando el uso de la geopolítica como herramienta para la toma de decisiones ya que permite proyectar y adaptarse al cambio. Así está planteado en los países centrales y en corporaciones multinacionales que entienden que es necesario tener una lectura que relacione, amplifique y alerte sobre hechos y datos del contexto internacional que sirvan para predecir riesgos y valorar oportunidades, en función de reorientar la estrategia. Por ejemplo, empresas globales como KPMG vienen impulsando la idea de que los asuntos internacionales aceleran los procesos de toma de decisiones, a la vez que en la coyuntura se reducen los tiempos de respuesta (KPMG, 2018). En este ámbito, la geopolítica se utiliza para responder a las preguntas de cómo puede evolucionar el escenario y el impacto sobre los negocios.

Las capacidades analíticas se complementan con las herramientas técnicas de reunión de información y el monitoreo de los factores de interés 24/7 (24 horas al día, 7 días a la semana). El dinamismo de las relaciones internacionales obliga al especialista en geopolítica a estar superconectado y superinformado al respecto de los eventos políticos, económicos y sociales en el nivel local e internacional. En este sentido, la geopolítica debería estar en condiciones de responder a dos preguntas: ¿cuál es el riesgo? y ¿dónde está la oportunidad?

La diferencia de la geopolítica del siglo XIX con la del siglo XX fue la identificación clara de un oponente como centro de la estrategia; recordemos que en el siglo XIX la geopolítica impulsaba la expansión, mientras que en el siglo XX se ocupó de contener al enemigo. En el siglo XXI, la geopolítica agrega la capacidad de anticipar la competencia por el control de los espacios.

5.2. Planteos estratégicos en el corto, mediano y largo plazo

Tal como venimos sosteniendo a lo largo del capítulo, la competencia geopolítica sigue estando centrada en el control de los espacios. Además, se sumaron actores geopolíticos estratégicos a los cuales ya nos hemos referido y, con ellos, nuevos desafíos. En el corto plazo, el sistema internacional va a tener de forma creciente hechos relacionados a la “financiarización” de las relaciones internacionales y al medio ambiente. En ambos casos se registran acciones de actores estatales, privados e individuos “autoorganizados” (es importante que el analista no dé por hecho la autoorganización de las voluntades individuales, siempre hay detrás intereses sectoriales).

Cuando hablamos de financiarización,

se alude en general, al ascenso de la importancia del capital financiero dentro del funcionamiento económico. La actividad financiera no sólo se expande vertiginosamente, sino que también altera su composición en términos de mercados, productos y agentes protagonistas. Estos cambios tienen la profundidad suficiente como para afectar a la lógica que rige el funcionamiento económico. En la mayor parte de las economías desarrolladas y en una parte de las subdesarrolladas, las empresas del sector no financiero, las familias y los gobiernos actúan sometidos a esa lógica propia del sector financiero. Como resultado, la actividad económica se “financiariza” y da lugar a numerosos problemas que provocan el debilitamiento de la demanda, la ralentización del proceso de acumulación y una reconfiguración social que perjudica a los trabajadores y beneficia al capital, particularmente a su facción financiera (Medialdea y Sanabria, 2012).

La financiarización adquiere en el último año (2020-2021) una característica adicional con el advenimiento de nuevos mercados financieros, las seudomonedas, las criptomonedas y otros sistemas alternativos, todos los cuales suman complejidad al escenario internacional. Además, con la misma tecnología con la que se minan criptoactivos, se generan los contratos inteligentes (*blockchain*), los cuales permiten que el dinero se mueva de una forma más rápida y con un bajo control estatal. Esta es una tecnología descentralizada cuya influencia en el escenario geopolítico no está dimensionada, dado que su importancia reside en el uso que se le puede dar y la política que tomen los gobiernos nacionales y corporativos en relación con ellas. El hecho es que los criptoactivos están creciendo en volumen y diversidad. Por ejemplo, se están desarrollando para respaldar criptomonedas con *commodities* o “tokenizar” activos. Esto implica una pérdida de control sobre los propietarios finales o transitorios de esos activos, así como también del flujo de dinero *fiat* (el de curso legal). La pregunta es quiénes son los propietarios y de qué porcentaje de la producción de alimentos de un país, o bien de la tierra disponible para esa producción.

Continuando con la financiarización del sistema internacional y el impacto geopolítico, los actores económicos han demostrado la capacidad de condicionar la gestión de los gobiernos estatales. Un claro ejemplo en el escenario internacional son las acciones de determinados tenedores privados de deuda soberana, como los llamados “fondos buitres”, que han llegado a inmovilizar bienes de los países deudores. El caso del embargo y retención sobre la Fragata Libertad en Ghana, en el año 2012, es un buen ejemplo. Este es el buque escuela de la Armada Argentina, es decir, un buque militar.

La financiarización en ocasiones facilita el apalancamiento geopolítico. La estrategia de los actores globales encuentra en el financiamiento o endeudamiento de los demandantes de fondos una posibilidad para lograr sus objetivos.

El segundo tema estratégico sobre el que la geopolítica debe profundizar una mirada crítica es el medio ambiente. Vamos a situarnos en una era geológica que la comunidad científica define como Antropoceno, caracterizada por el impacto global de las actividades humanas sobre los ecosistemas. Si bien es cierto que desde su historia temprana la humanidad ha modificado su entorno natural, en el último siglo la actividad productiva ha generado un impacto sostenido y creciente, de manera que lleva el cambio climático a ser un multiplicador de los riesgos globales, según el planteo del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC). Esto implica abordar el cambio climático y sus efectos sobre el medio ambiente como una variable interviniente que afecta la gobernabilidad y la estabilidad, tanto de los países como a nivel regional o internacional. Tomemos como ejemplo escenarios de migraciones climáticas o el impacto económico de sequías o inundaciones a gran escala. El cambio climático es un factor principal para las proyecciones sobre la seguridad alimentaria, en cuanto afecta la producción agropecuaria y la pesca, por poner solo dos ejemplos de la industria alimenticia a gran escala.

En síntesis, el analista internacional debe enfocarse en las perspectivas geopolíticas actuales en función de identificar la multiplicidad de actores, determinar cuáles son los riesgos y amenazas a la estabilidad e integridad de las organizaciones, monitorear las acciones y objetivos estratégicos de las potencias globales, reconocer las correlaciones de hechos, datos y discursos, y pensar y proyectar los futuros posibles. Para el logro de un análisis correcto, es fundamental contar con conocimientos sólidos en teoría y métodos, experticia en la reunión de información, especialización en los temas que trabaja, y sobre todo creatividad para abordar los desafíos de un mundo incierto.

Bibliografía

- Blackwill, R. y Harris, J. (2016). *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Massachusetts, Estados Unidos. Harvard University Press.
- Braudel, F. (1976). *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*. México. Fondo de Cultura Económica, tomo I y II.
- Braudel, F. (1968). *La historia y las Ciencias Sociales*. Madrid, Alianza.
- Brzezinski, Z. (1998). *El Gran Tablero Mundial: la Supremacía Estadounidense y sus Imperativos Geoestratégicos*. Buenos Aires. Ed. Paidós.
- Cairo Carou, H. (2010). Comentario: “El pivote geográfico de la historia”, el surgimiento de la geopolítica clásica y la persistencia de una interpretación telúrica de la política global”. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, vol. 1, n.º 2, 321-331.

- Carvajal Aravena, P. (2007). Geopolítica de los entornos y sociedad del riesgo. Una interpretación desde la geopolítica crítica. El caso chileno. *Revista Política y Estrategia*, n.º 108, 46-70.
- Cervo, A. L. (2008). *Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros*. Brasil. Editora Saraiva.
- De Paula, G. y Lorenzo, C. (2009). Inseguridad energética y gestión de recursos naturales estratégicos: análisis de la política de biocombustibles en Argentina en el contexto global. *UNISCI Discussion Papers*, n.º 20 (mayo de 2009). Recuperado de bit.ly/3h57fFA.
- Do Couto e Silva, G. (1967). *Geopolítica do Brasil*. Río de Janeiro. José Olympio.
- FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2020). El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020. Versión resumida. Recuperado de bit.ly/3qCO7ly.
- Fornillo, B. *et al.* (2015). *Geopolítica del litio*. Buenos Aires. El Colectivo. Clacso.
- Heuer, R. y Pherson, R. (2015). *Técnicas Analíticas Estructuradas para el análisis de inteligencia*. España (edición en español). Plaza y Valdés Editores.
- Hutschenreuter, A. (2021). *Ni guerra ni paz: una ambigüedad inquietante*. Argentina. Ed. Almaluz.
- KPMG (2018). The CEO as Chief Geopolitical Officer. Recuperado de bit.ly/3h9tHO8.
- Mattis, J. y Hoffman, F. (2005). Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars. *Proceedings Magazine*, vol. 132/II/I, 233.
- Medialdea García, B. y Sanabria Martín, A. (2012). La financiarización de la economía mundial: hacia una caracterización. *Revista de Economía Mundial* 32, 2013, 195- 227. España. Recuperado de bit.ly/3w9QxJm.
- Perrotta, D. V. y Martínez Larrechea, E. (2014). Alberto Methol Ferré y la geopolítica de la integración.; *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Universidad de Los Andes, vol. 9, n.º 17 , 9-35.
- Ratzel, F. (1896). Las leyes del crecimiento espacial de los Estados. Una contribución a la Geografía Política Científica. Original publicado en 1896: “Die Gesetze des räumlichen Wachstums der Staaten”. *Petermanns Geographische Mitteilungen*, n.º. 42, 97-107. Traducción realizada por Marina Díaz. FPU-MEC Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de bit.ly/3AjAwUz.
- The State Council Information Office of the People’s Republic of China (2019). Food Security in China. Octubre de 2019. Recuperado de bit.ly/3xaPXwj.
- Troxell, J. (2018). La geoeconomía. *Military Review*, segundo semestre de 2018. Recuperado de bit.ly/3dy3573.

Cambio climático y desarrollo sostenible

MARÍA BELÉN ALICIARDI¹

1. Introducción

El llamado “covid-19” fue declarado el 11 de marzo del 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una pandemia y ha obligado a varios países a detener sus actividades en la mayor medida posible, y Argentina no está exenta de ello. Esto ha llevado a la población mundial a ir cambiando sus comportamientos y patrones cotidianos para contener y evitar el virus. En algunos países el aislamiento ha sido total, y en otros se han tomado algunas medidas sin llegar a ello. Este cambio de comportamiento mundial ante la situación de parálisis afecta positivamente al ambiente debido a la reducción de la actividad industrial y comercial y a la disminución del transporte terrestre, marítimo y aéreo, que ha ocasionado una disminución de la contaminación del aire (Aliciardi, 2020).

Lo que el coronavirus nos está enseñando o, más bien, reafirmando es que la suspensión de actividades y sus efectos temporales en el ambiente vuelven a evidenciar cuáles son las áreas que requieren de cambios drásticos para responder a la actual crisis climática, como la energía y el transporte, y cuán urgente es desarrollar nuestras actividades en armonía con el planeta (Aliciardi, 2020).

Recordemos que el cambio climático² comparte con la pandemia su carácter global, planetario, pero las tendencias climáticas a largo plazo se caracterizan como abstractas, distantes, graduales y complicadas. En tanto que los fuertes impactos socioeconómicos de los eventos

¹ Magíster en Gestión Ambiental (UNSAM) y abogada, notaria y mediadora (UNC). Profesora de “Introducción a la cuestión ambiental”, entre otras materias, en la Maestría en Política, Derecho y Gestión Ambiental de la Universidad Austral (UA), de la cual es su coordinadora. Asimismo, coordina el Área de Sostenibilidad del Observatorio de la Contratación Pública (OCP). Correo electrónico: aliciardimbelen@hotmail.com.

² El cambio climático, conforme al artículo 1 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, es “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial, y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (CMNUCC, 1992).

meteorológicos extremos o tiempo extremo (tormentas severas, sequías, inundaciones, olas de calor o frío) explican el interés del público y las autoridades en comprender sus causas subyacentes. Las características de global, imprevisible y en falta de explicación lo hacen ser merecedor del título de “cisne verde”, en alusión al libro y la teoría del cisne negro³ de Nassim Taleb⁴.

Es por esto por lo que las políticas públicas a nivel global han comenzado a desarrollar los acuerdos correspondientes para lograr el desarrollo sostenible⁵ y hacer frente al cambio climático, entre los que vale destacar la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París, entre otros.

Pero no debemos olvidar que la acción climática también está directamente relacionada con la Agenda 2030 de Naciones Unidas y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁶. El ODS 13 sobre la acción climática exige medidas urgentes para actuar ante el cambio climático y sus efectos. Sin embargo, también podemos vincular la acción climática al resto de ODS ya que puede incidir en los procesos relacionados con su implementación y que contribuyen a la transformación socioeconómica necesaria ante el cambio climático (Unicef, 2020).

Este capítulo incorpora los antecedentes históricos de la problemática y analiza los logros y fracasos alcanzados con los instrumentos que regulan el cambio climático en el marco jurídico internacional, como la Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático (CMNUCC), incluido el Protocolo de Kioto (PK, 1997) y sus mecanismos de flexibilización (mecanismo de implementación conjunta, comercio de emisiones y mecanismo de desarrollo limpio) y el Acuerdo de París (2015) y las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC por sus

³ La teoría del cisne negro es una metáfora que describe un suceso inesperado y de gran impacto. Fue desarrollada por el filósofo e investigador libanés Nassim Nicholas Taleb en 2008, aunque su origen se remonta al siglo XVII. En aquella época, los primeros exploradores europeos que llegaron a Australia se encontraron una especie de cisnes negros en el país oceánico. Hasta ese momento, se creía que todos estos animales eran de color blanco, y este descubrimiento inesperado cambió por completo la percepción que existía por aquel entonces. Por tanto, para que un evento pueda considerarse como un cisne negro, se tienen que reunir tres requisitos, principalmente: que sea altamente improbable, es decir, que no exista evidencia de que vaya a suceder; que tenga un elevado impacto, ya que afectan de manera importante a la sociedad en general; y que, una vez que sucede, tiende a explicarse mediante razonamientos *lógicos*, de forma que pudiera parecer que el acontecimiento iba a suceder irremediablemente.

⁴ Nassim Nicholas Taleb, nacido en el Líbano en 1960 es un ensayista, investigador y financiero, es miembro del Instituto de Ciencias de la Incertidumbre en la Universidad de Massachusetts y en la London Business School. Entre sus libros se destacan *¿Existe la suerte?*, *El cisne negro*, *Antifrágil* y *El lecho de Procusto*, que se han convertido en éxitos internacionales.

⁵ Se define “el desarrollo sostenible como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (informe titulado “Nuestro futuro común” de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo).

⁶ Para conocer más de dicha agenda, recomendamos acceder a bit.ly/3Ar6AGm.

siglas en inglés). Asimismo, se abordan el Protocolo de Montreal, la normativa del Mercosur, la de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la de la ISO, la Agenda 2030, la normativa del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) y la de la Organización Meteorológica Internacional (OMM). Finalmente, se realizan reflexiones finales globales y también acerca de nuestro país, donde se plantean posibles soluciones locales, ya que, en materia de cambio climático, debemos “pensar globalmente, pero actuar localmente”.

2. Antecedentes históricos de la problemática climática

En el 2019 se cumplieron 250 años del nacimiento de *Alexander von Humboldt*, un naturalista y científico de la aristocracia prusiana del siglo XIV, quien se ocupó del estudio de los recursos naturales, del uso del suelo y de los fenómenos geológicos, así como de la observación de las costumbres indígenas y del resto de la sociedad, en un viaje por el continente americano que duró cinco años.

En el año 1800, durante su estadía en Sudamérica, Humboldt se refirió por primera vez al cambio climático inducido por la especie humana a raíz de las observaciones realizadas en su estadía en Venezuela en el lago de Valencia, sobre el cual constató que la desaparición de la vegetación estaba provocando un descenso en el caudal del lago producto de las plantaciones coloniales. Observó que la desaparición de la flora alrededor del lago había influido en la erosión del suelo, lo que provocó su arrastre desde las laderas de las montañas en épocas de lluvias.

La conexión que desarrolló entre las distintas disciplinas científicas a las cuales se dedicó en sus exploraciones lo llevó a visualizar desde épocas tempranas cómo el colonialismo y los efectos de las plantaciones y el monocultivo habían destruido la naturaleza.

A raíz de ese viaje, volvió a Europa con una concepción nueva sobre la naturaleza, la cual plasmó en su obra *Naturgemälde*, que demuestra la compleja interacción de cada elemento de la naturaleza a la que se refería como una “red de vida”. Humboldt pensaba que la tierra era “un organismo vivo”, y que existía una interconexión entre el mundo natural y el ser humano. Esto cobra gran relevancia en la actualidad debido a la crisis climática y al declive en la diversidad, lo cual se ha convertido en una de las mayores preocupaciones a nivel mundial. Recordemos que el declive de la biodiversidad es una de las causas a las que se le atribuye el surgimiento de las pandemias (WWF, 2020).

Esa interconexión entre el mundo natural y el humano también fue popularizada por el químico Paul J. Crutzen, quien designa como Antropoceno a una nueva fase separada del Holoceno –última época

geológica del período Cuaternario– que hace referencia a la influencia determinante de la conducta humana en la atmósfera de la Tierra (Crutzen y Stoermer, 2000; Steffen, 2011). No existe un acuerdo generalizado respecto al comienzo de esta nueva fase. Pero el incremento de los gases de efecto invernadero es probablemente el elemento definitorio del inicio de la nueva era.

Los cambios iniciados por el Antropoceno fueron detectados científicamente a finales de los años 50, tal como el cambio climático. En 1972, John Sawyer previó un incremento del 25 % del CO₂ para finales del siglo XX, con un aumento de 0,6 °C en la temperatura global, unas predicciones que finalmente confirmaron los orígenes antrópicos de tales mutaciones (Sawyer, 1972; Nicholls, 2007). Existe ahora un acuerdo científico prácticamente unánime de que el calentamiento global ha sido inducido linealmente por las pautas desenfrenadas del consumo humano (Cook *et al.*, 2013). Según muchos estudios, *la etapa conocida como la Revolución Industrial trajo consigo el aumento de los gases responsables del efecto invernadero*, como el dióxido de carbono (CO₂), lo que supone *un aumento de la temperatura global de la Tierra*.

De forma independiente, también en 1972 el primer informe auspiciado por el Club de Roma, “Los límites al crecimiento”, puso de manifiesto que existían unas barreras naturales y ambientales a la expansión del industrialismo y del consumo masivo que no deberían ignorarse si quería preservarse el futuro de la vida en nuestro planeta (Meadows y Club of Rome, 1972). Aunque el informe no hacía mención específica al cambio climático, es indudable que implícitamente fue una de las primeras invocaciones al respecto.

3. Causas y consecuencias del cambio climático

Los científicos atribuyen la tendencia al calentamiento global observada desde mediados del siglo XX a la extensión humana del “efecto invernadero”, el calentamiento que se produce cuando la atmósfera atrapa el calor que se irradia desde la Tierra hacia el espacio. Lo aseveran cuando una o más variables climáticas (radiación solar, temperatura, lluvias, humedad atmosférica, viento) toman valores por encima o por debajo de sus promedios históricos.

Ciertos gases en la atmósfera bloquean el calor y no permiten que escape. Los gases de larga vida que se quedan de manera semipermanente en la atmósfera y no responden física o químicamente a los cambios en la temperatura se describen como “forzantes” del cambio climático. Gases como el vapor de agua, que responden física o químicamente a

los cambios en la temperatura, son considerados “retroalimentadores”⁷. En la masa de gases, existen algunos componentes, llamados “gases de efecto invernadero” (GEI), que aumentan su carga energética e impiden que gran parte de esa energía se escape de la atmósfera terrestre hacia el espacio exterior (sin estos gases, la temperatura media del planeta sería 33 °C menor, y la vida sería imposible en el planeta); y esta es la clave del problema. Este balance se vio alterado lentamente desde el comienzo de la Revolución Industrial (fines del siglo XVII) con la emisión constante de bióxido de carbono, lo que aumenta así el contenido de GEI en la atmósfera del planeta. Cuantos más gases de efecto invernadero existan en la atmósfera, mayor será la temperatura del planeta.

Los gases que contribuyen al efecto invernadero incluyen:

- *Vapor de agua*. Es el gas de efecto invernadero más abundante, pero, principalmente, actúa como retroalimentador del clima. El vapor de agua aumenta a medida que se calienta la atmósfera de la Tierra, y también incrementa la probabilidad de nubes y precipitaciones, lo que hace que estos sean algunos de los mecanismos de retroalimentación más importantes del efecto invernadero.
- *Dióxido de carbono (CO₂)*. Es un componente menor pero muy importante de la atmósfera. El dióxido de carbono se libera a través de procesos naturales como la respiración y las erupciones volcánicas, así como mediante actividades humanas como la deforestación, el cambio en el uso de los suelos y la quema de combustibles fósiles. Desde el inicio de la Revolución Industrial, la actividad humana ha provocado un aumento en la concentración de CO₂ de más de una tercera parte. Es el gas de larga duración “forzante” del cambio climático más importante.
- *Metano (CH₄)*. Se trata de un gas hidrocarburo producido por fuentes naturales y por la actividad humana, como la descomposición de desechos en vertederos, la agricultura (en especial el cultivo de arroz), la digestión de rumiantes y el manejo del estiércol de ganado. A escala molecular, el metano es un gas de efecto invernadero mucho más activo que el dióxido de carbono, aunque mucho menos abundante en la atmósfera.
- *Óxido nitroso (N₂O)*. Es un poderoso gas de efecto invernadero que se produce debido a las prácticas vinculadas con el cultivo del suelo, en especial el uso de fertilizantes comerciales y orgánicos, la incineración de combustibles fósiles, la producción de ácido nítrico y la quema de biomasa.
- *Clorofluorocarbonos (CFC)*. Son compuestos sintéticos de origen enteramente industrial que fueron utilizados en diversas aplicaciones, pero su

⁷ La retroalimentación es un proceso mediante el cual dos sistemas que están interactuando modifican su comportamiento de acuerdo a las respuestas que uno recibe del otro.

producción y emisión a la atmósfera están ahora muy reguladas mediante tratados internacionales, ya que contribuyen a la destrucción de la capa de ozono.

En la Tierra, las actividades humanas están cambiando el invernadero natural: el incremento constante de CO₂ desde el siglo XVII por la quema de combustible fósil como el carbón y el petróleo y especialmente con el auge industrial luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial. Esto sucede porque el proceso de quema del carbón y del petróleo combina el carbono con el oxígeno del aire y forma el CO₂. En menor medida, la deforestación para propósitos agrícolas, para la industria y para otras actividades humanas ha incrementado la concentración de gases de efecto invernadero.

Se sumó también un rápido incremento de otros GEI (metano y óxido nitroso entre otros). La emisión de metano se vio incrementada desde los campos de arroz y, en menor medida, desde la fermentación entérica de grandes rumiantes (bovinos) y del óxido nitroso proveniente principalmente de la descomposición de fertilizantes usados en la agricultura. Todos estos fenómenos debemos entenderlos como una consecuencia de la mayor demanda de alimentos por parte de una población que crece a altas tasas anuales en el mundo.

En este momento la concentración atmosférica de dióxido de carbono sobrepasa las 393 ppm, es decir, casi un 40 % más de la existente antes de la Revolución Industrial. Esta cantidad de CO₂ es la más alta en los últimos 650.000 años.

¿Qué consecuencias nos trajo y cuáles nos traerá esta modificación del clima si sigue produciéndose? Trataremos de aclarar someramente algunos aspectos de estos interrogantes.

Este incremento de la temperatura del aire no es uniforme en todo el planeta: se da con mayores proporciones en las regiones polares, lo que contribuye al derretimiento de hielos del Ártico y del Polo Sur. Otra consecuencia muy visible es el retroceso de los glaciares y la disminución de las lluvias en la zona de la cordillera andina, lo que trae aparejado menor agua de deshielo y problemas para el riego en esas regiones y también para la generación de energía hidroeléctrica.

Tengamos en cuenta que, en otras partes del mundo, ya se viene un incremento notable (en frecuencia e intensidad) de las inundaciones y sequías inédito. Todos hemos visto y leído sobre la intensidad de los huracanes y tifones, de la fuerza inusitada del fenómeno de El Niño y de La Niña en el océano Pacífico, lo cual influye en la meteorología de todo el planeta. Esto ha motivado la aparición de *migrantes climáticos*⁸.

⁸ Las migraciones climáticas “comprenden el traslado de una persona o grupos de personas que, predominantemente por cambios repentinos o progresivos en el entorno debido a los efectos del cambio climático, están obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual, u optan por hacerlo, ya sea de

Las consecuencias del cambio en el invernadero natural de la atmósfera son difíciles de predecir, pero algunos probables efectos pueden ser los siguientes:

- En promedio, la Tierra se calentará. Algunas regiones podrían aceptar gustosamente temperaturas más cálidas, pero otras no.
- Las condiciones climáticas más cálidas probablemente llevarán a una mayor evaporación y a más precipitación en general, pero el impacto variará según las regiones: algunas se volverán más húmedas y otras, más secas.
- Un efecto invernadero más fuerte calentará los océanos y derretirá parcialmente el hielo y los glaciares, lo que aumentará el nivel del mar. El agua del océano también se expandirá si se calienta, lo que provocará un mayor aumento del nivel del mar.
- Mientras tanto, ciertos cultivos y ciertas plantas podrían responder favorablemente al aumento del CO₂ atmosférico, creciendo más vigorosamente y usando el agua de manera más eficiente. Asimismo, las elevadas temperaturas y los cambiantes patrones climáticos podrían cambiar las áreas donde crecen mejor los cultivos y afectar la composición de las comunidades naturales de las plantas.

4. Marco institucional y jurídico internacional referido al cambio climático

Desde la misma definición de “cambio climático” para la CMNUCC del artículo 1, se involucra al modelo de desarrollo actual y se complejiza el debate sobre sus causas, consecuencias y posibles soluciones. Pues

se trata de un asunto complicadísimo, el cambio climático es un fenómeno global. Por primera vez, estamos ante un problema ambiental que afecta a toda la humanidad, que tiene un enorme efecto dominó [...]. Las consecuencias son enormes, pero es que las causas están en lo que ha constituido el pilar del desarrollo económico y social de la humanidad [...]. Así que la negociación es complicada a la fuerza (Rubio de Urquiola, 2006).

Considerando que los efectos del cambio climático tienen un alcance mundial, nacional y local, la gobernanza multinivel es de suma importancia para enfrentar sus causas e impactos, que se manifiestan en muchos niveles, lo que hace necesaria la participación de todos los actores sociales para dar una respuesta efectiva (Unicef, 2020).

forma temporal o permanente, dentro de un Estado o cruzando una frontera internacional” (OIM, 2019).

La gobernanza climática multinivel es un proceso continuo de discusiones y negociaciones que involucra a un grupo diverso de gobiernos nacionales y locales, organismos internacionales, sector privado, ONG y otros actores sociales con el propósito de promover oportunidades y generar acciones ante el cambio climático. Estos procesos de toma de decisiones y debates pueden ser formales o informales, flexibles y adaptativos, y se realizan a diferentes niveles: local, nacional, regional o internacional (Unicef, 2020).

Las negociaciones internacionales climáticas son los procesos que se desarrollan a fin de generar acuerdos entre los países para promover y garantizar una acción ambiciosa ante el cambio climático y sus efectos. Las negociaciones en el marco internacional son importantes porque definen los lineamientos que se deben seguir a nivel mundial bajo el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas y orientadas a garantizar un desarrollo sostenible (Unicef, 2020).

Definir el concepto de “gobernanza climática” no es una tarea fácil, y tampoco existe una definición consensuada puesto que hay una amplia y variada literatura al respecto⁹. Así, el concepto de “gobernanza”, y particularmente el de “gobernanza climática”, debe estar orientado a la gestión de acciones de un gobierno nacional o local en múltiples escalas tanto vertical (global, regional, local) como horizontal (privados, sociedad civil, academia).

Un enfoque más específico está reflejado en el trabajo de Jagers y Stripple (2003), quienes definen “gobernanza climática” como el conjunto de mecanismos y medidas orientados a dirigir al sistema social hacia la prevención o mitigación de los riesgos planteados por el cambio climático o hacia la adaptación a ellos.

La diplomacia climática mundial¹⁰ es una misión casi imposible: llegar a acuerdos sobre emisiones y aportaciones financieras cuando los

⁹ Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer. *Gobernanza Climática y Respuestas Locales al Cambio Climático*: Patrocinado por Comparación de Estudios de Casos para Ciudades de la Alianza del Pacífico. Recuperado de bit.ly/2SDtqcC.

¹⁰ Las instituciones europeas vienen advirtiendo de manera inequívoca que el cambio climático es uno de los principales desafíos contemporáneos para la seguridad de la UE y de sus Estados miembros. En esta línea, el Consejo de la UE –en su formación de asuntos exteriores– viene adoptando desde hace algunos años unas conclusiones sobre diplomacia climática. En sus conclusiones de 2016, subrayaba la necesidad de que tanto la UE como sus Estados miembros trabajaran para hacer frente a las repercusiones directas e indirectas del cambio climático en la seguridad internacional, “mediante un análisis más minucioso de la relación entre la vulnerabilidad climática y los riesgos de fragilidad y seguridad”. Ese mismo año, el Consejo de Asuntos Exteriores ponía en marcha el Plan de Diplomacia Climática Europea con objeto de implementar la aplicación del Acuerdo de París, centrándolo en tres áreas principales, dos de las cuales tienen incidencia directa en materia de seguridad: de un lado, la lucha contra el cambio climático entre las prioridades estratégicas de la diplomacia y la política exterior; y de otro, el análisis de la relación entre el cambio climático, los recursos naturales, la prosperidad, la estabilidad y la migración. En este sentido, desde 2014 la UE ha impulsado la iniciativa del Día de la Diplomacia Climática, la cual llegó a ser la Semana de Diplomacia Climática Europea organizada anualmente, en la que se llevan a cabo actividades relacionadas con el tema, en Bruselas y las Delegaciones de la Unión Europea alrededor del mundo.

interlocutores son desde países muy ricos hasta países muy pobres, unos que apenas han contribuido a las emisiones históricas y otros que son responsables del 70 % de esas emisiones, países que ahora emiten mucho y otros que llevan tiempo reduciendo emisiones, unos que exportan combustibles fósiles y otros que apuestan por las energías verdes, unos que podrían beneficiarse de un mundo un par de grados más cálido y otros a los que dos grados los condena a la desaparición... Lo que explica el resultado de las 25 *Conferencias de las Partes (COP) de la CMNUCC (COP)* que se sucedieron. La diplomacia climática es política exterior.

La negociación internacional en el ámbito formal¹¹ e informal¹² incluye una serie de temáticas que son parte tanto de la agenda de la COP de la CMNUCC, del PK y del Acuerdo de París, así como de los órganos subsidiarios de asesoramiento científico-tecnológico y de implementación¹³.

El régimen institucional de cambio climático de Naciones Unidas comprende cuatro órganos principales que proporcionan los marcos de políticas y la base científica para comprender el cambio climático, sus impactos en sistemas sociales y ecológicos, y las posibles opciones de respuesta para la transición de las economías y las sociedades mundiales hacia el desarrollo sostenible y caminos resilientes.

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)
- Conferencia de las Partes (COP)
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)
- Organización Meteorológica Internacional (OMM)

A continuación, profundizaremos sobre cada uno de esos cuatro órganos de Naciones Unidas:

4.1. Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático (CMNUCC)¹⁴

En el año 1990, luego de dos años de labor en el marco del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), quedaba categóricamente planteada la preocupación, ya que las evidencias científicas respaldaban la teoría sobre la interferencia antropogénica en el sistema climático global. En 1992 la Cumbre para la Tierra dio lugar a la Convención Marco de las Naciones

¹¹ En la convención y el PK.

¹² En reuniones informales en que participan, además de países, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales.

¹³ Adicionalmente también se negocian cuestiones vinculadas al cambio climático en el ámbito de otros acuerdos como la Organización Mundial de Comercio y el Protocolo de Montreal y a nivel regional en el marco del Subgrupo de trabajo seis del Mercosur.

¹⁴ En inglés, UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change.

Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)¹⁵, el primer y principal instrumento internacional específico sobre cambio climático. La convención entró en vigor el 21 de marzo de 1994, y a la fecha ha recibido 197 instrumentos de ratificación¹⁶ (196 naciones más la Unión Europea) que suscriben el tratado, que establece obligaciones básicas para enfrentar las consecuencias del cambio climático.

Su objetivo cardinal es estabilizar las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI, por sus siglas en inglés) a niveles seguros, es decir, a aquellos niveles en los cuales se permita a los ecosistemas adaptarse naturalmente al CC, de forma tal de asegurar producción de alimentos sin amenazas y que se permita un desarrollo económico sostenible. En pos de cumplimentar esta meta, todos los países tienen un compromiso general de confrontar el CC, adaptarse a sus efectos y reportar sobre sus acciones para implementar la convención. En este sentido, tanto los países en desarrollo, como los desarrollados se han comprometido, entre otras obligaciones: a presentar comunicaciones nacionales que informen sus inventarios; a adoptar programas nacionales para mitigar el cambio climático; a desarrollar estrategias para adaptarse a los impactos; a promover la transferencia de tecnología; a cooperar en la investigación científica y tecnológica; y a promover la conciencia en la opinión pública, la educación y la capacitación. Como se observa, estos compromisos son de índole general y tienen por objetivo generar un sistema de prácticas y de procesos que implementen políticas globales eficaces ante el CC por parte de todos los Estados parte. A nivel de compromisos concretos, la Convención Marco planteó estabilizar para el año 2000 las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) a los niveles del año 1990 y luego reducirlos progresivamente. Pero, a pesar de establecer esos compromisos concretos, la convención no genera obligaciones jurídicamente vinculantes respecto de las reducciones de emisiones.

Esta convención también introdujo principios básicos para el tratamiento del CC y el derecho al desarrollo sostenible, con énfasis en el crecimiento económico con equidad y en inclusión social y garantizando la protección ambiental como marco esencial para tomar medidas frente al CC, entre ellos:

- I. el principio que define al CC como una *preocupación común de la humanidad*;
- II. el *principio de las responsabilidades comunes*, pero diferenciadas de las partes, por lo que habría una mayor responsabilidad de los países desarrollados¹⁷. Este principio indica que los países desarrollados

¹⁵ VÉASE BIT.LY/2WnKDLR.

¹⁶ Información disponible en bit.ly/36jDDdf.

¹⁷ Fue recogido de forma expresa en el artículo 3.1 del CMNUCC y en el artículo 10 del PK. Ver anexo A del PK, en bit.ly/3y8bwOn.

tienen un grado de responsabilidad mayor en la generación de la problemática y, por lo tanto, deben liderar el proceso orientado a reducir las emisiones. Por ello, la convención distingue entre los países desarrollados y aquellos con economías en transición (listados en el anexo I del PK), que constituyen históricamente la fuente del 75 % de las emisiones antropogénicas de GEI, y los países en desarrollo, a los que solo se les podría exigir la adopción de políticas y medidas de mitigación cuando estuvieran disponibles los recursos financieros y las tecnologías que para ese propósito deben facilitar los países industrializados (Anglés Hernández, 2002);

- III. el *principio precautorio*, en el sentido de que, cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas;
- IV. el *principio de equidad en asignación de cargas para la mitigación*, o sea, la consideración de las necesidades y circunstancias especiales de los países en desarrollo. Esto hace referencia al principio anterior, para evitar sobrecargar en desproporción los efectos del CC; y
- V. la *cooperación internacional abierta* para posibilitar el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de todos los Estados parte.

4.2. Conferencia de las Partes (COP) de la CMUNCC

Dentro de los órganos que conforman la CMUNCC, se destaca el rol primario que desempeña la Conferencia de las Partes (COP), conformada por todos los países que son parte de la CMUNCC y que representa la autoridad máxima con capacidad de decisión, ya que es el órgano decisorio responsable de supervisar y examinar la aplicación de esta Convención Marco.

Sus principales funciones son la de examinar y evaluar: la aplicación de la convención y los compromisos asumidos; los nuevos descubrimientos científicos y la experiencia conseguida en la aplicación de las políticas relativas al CC; las comunicaciones nacionales e inventarios de emisiones presentados por las partes; los efectos de las medidas adoptadas por las partes; y los progresos realizados en el marco de las metas acordadas en la convención.

La COP tiene dos etapas: una reunión técnica generalmente realizada en mayo y una reunión política ministerial que generalmente se realiza en noviembre¹⁸.

Cada parte de la convención está representada por una delegación nacional compuesta por uno o más funcionarios facultados para representar y negociar en nombre de su gobierno. Cada una de estas

¹⁸ Una excepción fue la COP 24, programada para las dos primeras semanas de diciembre de 2018.

delegaciones también se alinea y trabaja con países con intereses y posiciones similares (denominados “bloques de negociación”) antes y durante la conferencia.

- Los países de América Latina y el Caribe, así como la mayoría de los países en desarrollo, generalmente trabajan a través del Grupo de los 77 más China, para establecer posiciones de negociación comunes;
- Los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) son una coalición de unas 40 islas de baja altitud, la mayoría de las cuales son miembro del G-77 y que son particularmente vulnerables al aumento del nivel del mar. Los países PEID están unidos por la amenaza que el cambio climático representa para su supervivencia y frecuentemente adoptan una posición común en las negociaciones;
- Los 28 miembros de la Unión Europea se reúnen en privado para acordar posiciones de negociación comunes. Como organización de integración económica regional, la propia Unión Europea también es parte en la convención;
- El Grupo Sombrilla es una coalición informal de países desarrollados no pertenecientes a la UE, generalmente integrada por Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, la Federación Rusa y los Estados Unidos.

Los bloques de negociación ilustran los intereses y necesidades divergentes de los diferentes países al abordar el cambio climático, donde cuestiones como la agenda de pérdidas y daños¹⁹ suscita opiniones contrapuestas en torno a la responsabilidad sobre el cambio climático. En relación con esta agenda, los países en desarrollo piden nuevos mecanismos de compensación por las pérdidas asociadas con el cambio climático. Los mercados de carbono son otro de esos temas, donde los países buscan establecer mecanismos comunes para cuantificar e informar el progreso hacia los objetivos y las normas de reducción de emisiones para garantizar la transparencia de las acciones de mitigación relacionadas.

En las COP tiene lugar la diplomacia climática de más alto nivel y se negocian los nuevos compromisos a nivel internacional. En el siguiente listado, se repasan muy sintéticamente las Conferencias de las Partes realizadas hasta la fecha, que han sido en total 25:²⁰

¹⁹ El artículo 8 del Acuerdo de París proporciona una base legal para la acción a largo plazo sobre pérdidas y daños e involucra el desarrollo de enfoques para abordar los daños causados por eventos de lento desarrollo, como las inundaciones, los huracanes y el aumento del nivel del mar, que no pueden evitarse con medidas de mitigación y adaptación.

²⁰ Fuente: elaboración propia con base en datos de CMNUCC.

- COP 1 1995 Mandato de Berlín (Alemania)²¹
- COP 2 1996 Declaración de Ginebra (Suiza)²²
- COP 3 1997 Protocolo de Kioto (Japón)

La COP 3 se reunió en la ciudad nipona, en donde, tras intensas negociaciones, vio luz el célebre Protocolo de Kioto, que, hasta ese momento, junto con el Protocolo de Montreal (1987, protección de la capa de ozono), se perfilaba como uno de los dos documentos más importantes y esperanzadores de la humanidad para regular las actividades antropogénicas, capaz de recuperar el medio ambiente global. En Kioto se establecieron los objetivos vinculantes para las emisiones de GEI para los 37 países desarrollados del anexo I de CMNUCC, pero dos de los más grandes emisores, Estados Unidos y China, no ratificaron el documento. Se acordó que el Protocolo de Kioto entraría en vigor once años después, en 2008, y su fecha de vencimiento venía premarcada para 2012, estableciendo que los países desarrollados debían reducir en esos cinco años sus emisiones de GEI en un 5 % respecto al nivel de 1990 –en cumplimiento con el Mandato de Berlín–. También dotaba de herramientas con miras a cumplir con los compromisos asumidos, ya sea dentro de su propio territorio (acciones domésticas) o utilizando la ejecución conjunta, la compraventa de emisiones, y el mecanismo para el desarrollo limpio, que generan títulos de carbono. Los dos primeros funcionan entre los Estados parte del anexo B del PK (países desarrollados), y el tercero entre esas partes y aquellas que, por ser países en vías de desarrollo, no tienen compromisos cuantificados. Las tres tienen en común el carácter suplementario con relación al cumplimiento de los objetivos nacionales de lucha contra el CC. Por esto, la utilización de estos no puede ser un argumento para no desarrollar políticas nacionales ante el CC.

- Mecanismo de Implementación Conjunta (IC) o Joint Implementation: “[...] toda Parte incluida en el anexo I podrá transferir a cualquiera otra de esas Partes, o adquirir de ella, las unidades de reducción de emisiones resultantes de proyectos encaminados a reducir las emisiones antropógenas por las fuentes o incrementar

²¹ La primera Conferencia de las Partes (COP 1) en la historia tuvo lugar en Berlín en 1995. Se estableció como objetivo la limitación de emisiones y se puso en marcha un proceso de negociación para decidir la adopción de compromisos más firmes y más detallados, como la reducción de gases de efecto invernadero para los países industrializados. De ella salió el Mandato de Berlín, especie de catálogo de compromisos bastante indefinido, que permitía a los países escoger las iniciativas ajustadas a sus necesidades particulares.

²² Se adoptó por consenso la necesidad de fijar “objetivos cuantitativos vinculantes” sobre la limitación de emisiones de GEI por los países industrializados, con reducciones precisas para 2005, 2010 y 2020, y se convino tratar esta materia el siguiente año en Kioto, Japón. Se recomendó reforzar la acción de las partes para limitar y reducir los GEI.

la absorción antropógena por los sumideros de los GEI en cualquier sector de la economía [...]”²³. Este mecanismo permite exceder el volumen de GEI que se le ha asignado a través del otorgamiento de “unidades de reducción de emisiones” (ERU: Emission Reduction Units), si las financia en el territorio de otro Estado parte del mismo anexo.

- Comercio de Emisiones (CE) o Emissions Trading: “La Conferencia de las Partes determinará los principios, modalidades, normas y directrices pertinentes, en particular para la verificación, la presentación de informes y la rendición de cuentas en relación con el comercio de los derechos de emisión. Las Partes incluidas en el anexo B podrán participar en operaciones de comercio de los derechos de emisión a los efectos de cumplir sus compromisos dimanantes del artículo 3. Toda operación de este tipo será suplementaria a las medidas nacionales que se adopten para cumplir los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones dimanantes de ese artículo [...]”²⁴. Por lo tanto, como vemos, este mecanismo posibilita a las partes del anexo B cumplir con exceso sus metas de reducción de emisiones en un periodo dado y negociar sus excedentes con aquellos países también del anexo B que no hayan podido cumplir con las suyas.
- Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) o Clean Development Mechanism: “El propósito del mecanismo para un desarrollo limpio es ayudar a las Partes no incluidas en el anexo I a lograr un desarrollo sostenible y contribuir al objetivo último de la Convención, así como ayudar a las Partes incluidas en el anexo I a dar cumplimiento a sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones contraídos en virtud del artículo 3. En el marco del mecanismo para un desarrollo limpio: a) Las Partes no incluidas en el anexo I se beneficiarán de las actividades de proyectos que tengan por resultado reducciones certificadas de las emisiones; y b) Las Partes incluidas en el anexo I podrán utilizar las reducciones certificadas de emisiones resultantes de esas actividades de proyectos para contribuir al cumplimiento de una parte de sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones contraídos en virtud del artículo 3, conforme lo determine la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo”²⁵. Como vemos, este mecanismo permite implementar un proyecto que reduce la emisión de GEI a la atmósfera en un país en desarrollo.

²³ PK, Artículo 6.

²⁴ PK, Artículo 17.

²⁵ PK, Artículo 12.

Los proyectos MDL tienen el potencial de generar “Reducciones Certificadas de Emisiones” (RCE o CER), mejor conocidas como “créditos de carbono”. El MDL, a diferencia de los otros dos mecanismos instrumentados por el PK, resulta de especial interés para las partes incluidas en el anexo I –como es el caso de nuestro país–, pues habilita un canal interesante de participación que representa una oportunidad no solo en términos de transferencia de tecnología, sino también de inversiones sustentables. Ya que los países sin obligación de reducción que logren esta certificación a través de los diversos MDL podrán también obtener recursos económicos con la venta de estos certificados de reducción, que son necesarios para que los países con la obligación de reducción puedan cumplir con esta hasta el 2012. En este caso, ambas partes tienen el mismo propósito, que es satisfacer el compromiso cuantificado de reducir o limitar emisiones²⁶. En el MDL la parte que es un país desarrollado o la empresa que reside en un país desarrollado quiere facilitar con este mecanismo el cumplimiento de su obligación cuantificada. En cambio, el país en desarrollo procura mejorar su desarrollo sustentable. De esta forma, se crean posibilidades importantes de crecimiento económico. Este sistema fue concebido con la idea de que un participante tecnológicamente más avanzado y financieramente mejor dotado se asocie a un participante carente de esas condiciones, de manera tal que promueva el desarrollo de este menos avanzado²⁷. En definitiva, la idea básica es que las empresas internalicen sus externalidades y que preservar el ambiente y combatir el CC se convierta en un negocio atractivo.

Las siguientes COP son:

COP 4 1998 Plan de Acción de Buenos Aires (Argentina)²⁸

COP 5 1999 Bonn (Alemania)²⁹

COP 6 2000 La Haya (Holanda)³⁰

COP VIbis 2001 Bonn (Alemania)³¹

COP 7 2001 Acuerdo de Marrakech (Marruecos)³²

COP 8 2002 Declaración de Nueva Delhi (India)³³

COP 9 2003 Milán (Italia)³⁴

²⁶ Nota diferenciadora del mecanismo de IC.

²⁷ Revista *Comercio Exterior e Integración*, p. 130.

²⁸ Mecanismos adoptados, cumplimientos, políticas y medidas.

²⁹ Anuncio de la meta argentina. Se estableció un cronograma para completar EL PK. Acuerdo para mejorar los informes nacionales.

³⁰ Fracaso, nueva reunión de Bonn.

³¹ Acuerdo sobre normas operativas del PK. Trabajo sobre apoyo financiero y transferencia tecnológica.

³² Establece la reglamentación para los MDL. Creación de la Junta Ejecutiva de MDL.

³³ Puesta en práctica de Marrakech. Directrices sobre informes y reportes.

³⁴ Se propuso realizar un inventario de tecnologías existentes. Acuerdo de las modalidades y procedimientos en actividades de forestación y reforestación bajo MDL.

COP 10 2004 Programa de Trabajo de Buenos Aires (Argentina)³⁵

COP 11-MOP 1 2005 Montreal (Canadá)³⁶

COP 12-MOP 2 2006 Nairobi (Kenia)³⁷

COP 13 2007 Bali (Indonesia)³⁸

COP 14 2008 Poznan (Polonia)³⁹

COP 15 2009 Copenhague (Dinamarca)⁴⁰

COP 16 2010 Cancún (México)⁴¹

COP 17 2011 Durban (Sudáfrica)⁴²

³⁵ Apertura a nuevos tipos de proyectos de MDL relativos a la forestación.

³⁶ Se declaró iniciada las rondas de negociaciones por las metas para el segundo período de compromiso (2013-2017). Resoluciones sobre temas de adaptación. Juntamente con la COP 11 tuvo lugar en Montreal la realización de la MOP 1, esto es, la primera Reunión de las Partes en el Protocolo.

³⁷ Se consiguió un compromiso que asegura la continuidad del PK de una manera decidida y sin tiempo de vacío entre el primer y segundo periodo de cumplimiento. Los países desarrollados declararon que en el próximo futuro se necesitan reducciones de emisiones del 50 % respecto a las de 2000.

³⁸ Por primera vez, los gobiernos reconocen los datos científicos que prueban que el CC es “inequívoco” y que el retraso en las acciones de mitigación solo incrementará el riesgo de mayores impactos en el sistema climático. Se adoptó una hoja de ruta (*Bali roadmap*) que incluye a los Estados Unidos, y que diseña el acuerdo pos-2012 (o como comúnmente se lo llama, “pos-Kyoto”) que deberá entrar en vigencia en el año 2013. Esta hoja de ruta contiene las cuestiones que deberán ser negociadas, estableciendo entre ellas cuatro bloques de negociación: mitigación, adaptación, tecnologías y financiación.

³⁹ En esta ciudad de Polonia, se recibió de manera positiva el programa de transferencia de tecnologías ecológicas racionales para países en desarrollo y se afinaron los detalles para la importante cita del año siguiente.

⁴⁰ Finalmente, arribamos al tan esperado COP 15, reunión en la que se cifraba una inmensa esperanza. Se pensaba que le tocaría a la capital danesa el privilegio de dar las buenas noticias al mundo mediante el anuncio de un nuevo protocolo para la disminución de emisiones de GEI: “La conclusión de un acuerdo jurídicamente vinculante sobre el clima, válido para todo el mundo, que se aplicará a partir de 2012”, como rezaba su objetivo central previo a la cita. Ello, en términos cuantificables, significaba la reducción de emisiones de CO₂ a menos de 50 % para 2050 respecto a 1990. Pero poco duró la euforia. Faltando tres semanas para los inicios de la COP 15, se realizó una reunión en Tailandia, en la cual China y Estados Unidos decidieron que los acuerdos de Copenhague no tendrían carácter vinculante, de manera que la suerte de la cumbre estaba echada antes de comenzar. Eran muy malas noticias, y las pocas esperanzas de salvarla quedaron enterradas la última noche, cuando los presidentes de China, Estados Unidos, India, Brasil y Sudáfrica, sin la presencia de los representantes europeos, ni los demás países, realizaron una reunión a puertas cerradas y en apenas tres folios redactaron un acuerdo no vinculante que ni siquiera fue sometido a votación. Finalmente, solo fue expuesto a la “toma de conocimiento” de los asistentes, junto a la promesa de que, a principios de 2010, se trabajaría en una plataforma política, base para construir compromisos jurídicos vinculantes en COP 16. La cumbre, como era de esperarse, fue calificada de fracaso y desastre por muchos gobiernos y organizaciones ecologistas.

⁴¹ Entre los principales acuerdos que se lograron en México, cabe destacar la creación del Fondo Verde para el Clima, mediante el cual se establece un monto de cien mil millones de dólares cada año, a partir de 2020, y treinta mil millones de dólares para el período 2010-2012, con objeto de ayudar a los países de menores recursos a sufragar los costos de la lucha contra el cambio climático. Véase bit.ly/3waTgT5.

⁴² La cumbre concluyó con una hoja de ruta para un tratado mundial, como lo exigía la Unión Europea, que comprometería a los grandes contaminadores que no suscribieron el Protocolo de Kioto, China, Estados Unidos e India, a cumplir dicho tratado. La mala noticia fue que Canadá anunció su intención de no renovar Kioto, secundada por Japón y Rusia.

COP 18 2012 Doha (Catar)⁴³

COP 19 2013 Varsovia (Polonia)⁴⁴

COP 20 2014 Lima (Perú)⁴⁵

COP 21 2015 Acuerdo de París (Francia)

El Acuerdo de París, a diferencia de Kioto, no diferencia entre países, con el argumento de que China es el mayor país emisor del mundo, con diferencia, y que otros países emergentes como India o Brasil emiten también grandes cantidades. Obligar solo a los países desarrollados se considera injusto para estos países. Por su parte, los países emergentes arguyen su “derecho al desarrollo” considerando que históricamente no han provocado el problema de las emisiones globales. Con este presupuesto en el Acuerdo de París, los compromisos de reducción de emisiones ahora son voluntarios, no están cuantificados (lo decide cada país) y no hay ningún instrumento jurídico que obligue a su cumplimiento. En el Acuerdo de París, se acordó disminuir las emisiones, de modo que la temperatura global no subiera por encima de 2 °C a finales de siglo. Y a hacer un esfuerzo para que la temperatura no suba más allá de 1.5 °C. Pero la realidad es que, con los compromisos actuales de todos los países, el escenario más probable es una subida de la temperatura por encima de los 3.2 °C a final de siglo.

El Acuerdo de París de 2015 marca el último paso en la evolución del régimen de cambio climático de la ONU y traza un nuevo curso en el esfuerzo global para combatir el cambio climático con hitos definidos,

⁴³ Desde hacía un tiempo, se adelantaba que en Catar no habría grandes sobresaltos ya que sus objetivos no parecían complicados, aunque finalmente el camino resultó sembrado de obstáculos. Los 194 países reunidos alcanzaron un acuerdo mínimo, la Puerta Climática de Doha, que prorrogó hasta 2020 el Protocolo de Kioto, pero se difirieron para el año siguiente las negociaciones sobre la exigencia de mayores donaciones por parte de los países en vías de desarrollo. La mayoría de las delegaciones manifestaron su malestar porque el acuerdo final no cumplía las recomendaciones científicas, que solicitaban acciones enérgicas para contrarrestar el calentamiento global. Las emisiones de dióxido de carbono para 2012 ya doblaban las tasas de 1990.

⁴⁴ El objetivo inicial en Polonia era llegar a un acuerdo para que en 2015 se pudieran reducir las emisiones de gases contaminantes. Sin embargo, a este acuerdo se opusieron varios países, entre ellos el anfitrión, poseedor de una industria basada en el carbón. Cabe destacar que en esta ocasión la ONU presentó un documento donde se aseguraba con una certeza de casi 100 % que el ser humano es el principal causante del calentamiento global desde la década del 50 o de los años 50. Finalmente, se concretó una hoja de ruta hacia un pacto global y vinculante en 2015, pero quedaron muchas rendijas abiertas para ser resueltas en la cumbre de Lima del año siguiente. El hecho resaltante fue el abandono masivo, a un día del cierre de la cumbre, de las ONG y los sindicatos, hecho inédito hasta ese momento en las COP.

⁴⁵ En la capital peruana, lo más significativo fue que los Estados Unidos y China anunciaron un compromiso conjunto para la reducción de emisiones de GEI por primera vez en la historia, fundamental para que el calentamiento global no sobrepase los 2 °C, límite establecido por los científicos. La ONU consideró que el objetivo era reducir las emisiones entre un 40 % y un 70 % para 2050 y a cero para finales de siglo. El convenio, finalmente ratificado, era un acuerdo que acerca posturas de cara a París 2015.

con un cronograma (conocido como el “mecanismo de trinquete” de París) diseñado para aumentar de manera constante la ambición a lo largo del tiempo para alcanzar emisiones netas cero para 2050.

Las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) son el núcleo del Acuerdo de París y de la consecución de esos objetivos a largo plazo. Las contribuciones determinadas a nivel nacional encarnan los esfuerzos de cada país para reducir las emisiones nacionales y adaptarse a los efectos del cambio climático. El Acuerdo de París (Artículo 4, párrafo 2) requiere que cada parte prepare, comunique y mantenga las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que se proponga lograr. Las partes adoptarán medidas nacionales de mitigación con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones.

Los COP restantes:

COP 22 2016 Marrakech (Marruecos)⁴⁶

COP 23 2017 Bonn (Alemania)⁴⁷

COP 24 2018 Katowice (Polonia)⁴⁸

⁴⁶ En la capital marroquí, se llevó a cabo la vigésima segunda edición de las COP, caracterizada por su bajo perfil y escasa cobertura mediática, por lo cual algunos la han llamado “reunión técnica”. En esta reunión se adoptó un papel de trabajo para aplicar el Acuerdo de París y se aprobó una hoja de ruta que conduciría a las normas que guiarán al esencial acuerdo. Se estableció la COP 24 de Polonia en 2018 para su conclusión e inicio de su puesta en marcha, especie de puente hacia 2020, cuando comenzó la implementación del Acuerdo de París.

⁴⁷ La ciudad alemana facilitó el espacio, la infraestructura y parte de la organización necesarias para llevar a cabo el evento. Fiji, un minúsculo país insular de las Polinesias, cuya poca altura lo hace muy vulnerable a los efectos previsibles del cambio climático, presidió la conferencia. Por dicho motivo, su primer ministro, Frank Bainimarama, asumió la presidencia de la COP 23 determinado a mantener el impulso del Acuerdo de París. Estados Unidos se presentó a la conferencia con una delegación de bajo rango, tras la decisión del presidente Donald Trump de abandonar el Acuerdo de París. El discurso del representante de China evidenció un papel más activo respecto a conferencias anteriores. En la reunión se conoció que más de una veintena de países creó una alianza global mediante la cual se comprometían a eliminar el carbón de la generación eléctrica antes de 2030. Sin embargo, entre los países firmantes no figuran Alemania, España y Polonia, ni los tres mayores consumidores de carbón, China, India y Estados Unidos. Todo transcurrió con normalidad hasta que en la última noche se presentó una situación que paralizó la reunión, la cual se prolongó hasta altas horas de la madrugada. Miguel Arias Cañete, comisario europeo de Acción por el Clima, declaró a la agencia periodística de España EFE: “Naciones que no han puesto objeciones en todo el proceso previo a esta cumbre del clima y durante la misma las están poniendo en este momento con la esperanza de conseguir resultados para sus países”.

⁴⁸ Tras la salida de los Estados Unidos del Acuerdo de París, China tomó un rol principal en la realización de las reuniones preparatorias para la conferencia. Polonia, el país elegido para realizar la COP 24, es el país que utiliza más carbón en Europa, especialmente para uso minero y eléctrico. La conferencia bajo el lema “Cambiemos juntos”, estableció reglas para la implementación del Acuerdo de París, que entraría en vigor en 2020. Esta fue la tercera vez que Polonia sirvió de escenario para estas importantes conferencias. La 24.ª Conferencia de las Partes fue una de las reuniones más herméticas y menos noticiosas que hemos visto. Quizás el lugar y la fecha elegidos contribuyeron a la poca cobertura mediática y al escaso interés de parte del público durante el evento, el cual solo repuntó, en parte, ya concluida la cumbre. La controversia ocurrida en Katowice esta vez no fue en torno al Acuerdo de París directamente, sino sobre el documento del IPCC, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio

COP 25 2019 Santiago (Chile) cambiada a Madrid (España)⁴⁹
 COP 26 2020 Glasgow (Escocia)⁵⁰

4.3. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés)

Es el principal organismo internacional para la evaluación científica del cambio climático. El IPCC se financia con contribuciones regulares de sus organizaciones socias, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y contribuciones voluntarias de sus países miembro y la CMNUCC.

El IPCC revisa investigaciones en todo el mundo y emite informes de evaluación periódicos sobre el estado del conocimiento científico, técnico y socioeconómico sobre el cambio climático, incluidas sus causas, impactos potenciales y estrategias de respuesta. Desde 1988, el IPCC ha

Climático, que presentó en octubre de 2018 su *Quinto Informe de Evaluación*, cuyo principal objetivo es limitar la subida de temperaturas a 1,5 °C desde su nivel preindustrial. Esta meta, según dicho informe, “requerirá de cambios sin precedentes” a nivel social y global, por la gravedad de la situación del planeta, debido al incremento sostenido de la temperatura mundial y todas sus consecuencias previsibles. Un cuarteto petrolero conformado por Estados Unidos, Rusia, Arabia Saudí y Kuwait no le dio la bienvenida al informe. Estados Unidos argumentó que darle la bienvenida significaba aceptarlo. El presidente Trump fue tajante al expresar que no estaba de acuerdo con el informe del IPCC, ni creía en su contenido. El representante de Arabia Saudí fue más lejos y se atrevió a decir, tras bastidores, que “el Acuerdo de París ha muerto”. Por último, en el comunicado final de la ONU, podemos leer: “Los gobiernos han adoptado un robusto conjunto de directrices para aplicar el histórico Acuerdo de París sobre el cambio climático aprobado en 2015. La aplicación del acuerdo beneficiará a todas las personas, pero especialmente a las más vulnerables”. Sin embargo, el comunicado reconoce: “Desafortunadamente, al final, no se han superado las diferencias”. Preocupante corolario cuando apenas faltaban dos años para la activación del Acuerdo de París. La fundación WWF España resumió lo ocurrido en Polonia así: “Los líderes mundiales llegaron a Katowice con la tarea de responder a los últimos datos de la ciencia climática, que ha dejado muy claro que solo tenemos 12 años para reducir las emisiones a la mitad y evitar un calentamiento global catastrófico. Se han logrado avances, pero lo que hemos visto en Polonia revela una falta de comprensión fundamental de la urgencia climática actual por parte de algunos países. El futuro de todos está en juego. Necesitamos que todos los países se comprometan a aumentar la ambición climática antes de 2020”.

⁴⁹ La COP 25 fue celebrada en 2019 en Madrid bajo la presidencia de Chile y tuvo como lema “Tiempo de actuar”. Con la participación de 50 jefes de Estado, delegados de 196 países y cientos de organismos no gubernamentales (ONG) y empresas y con más de 25.000 personas acreditadas, entre ellas 1.500 periodistas de todo el mundo. Los avances en esta conferencia fueron escasos, ya que los grandes emisores de CO₂, como Estados Unidos, China e India, se mostraron poco comprometidos con la reducción de emisiones. Por eso sus resultados se han resumido en una expresión: decepción (hasta el secretario general de la ONU lo expresó taxativamente). Un periódico estadounidense muy conocido (*Washington Post*) titula una nota de 2019: “U.N. climate talks end with hard feelings, few results and new doubts about global unity” (“Las conversaciones sobre el clima de las NN. UU. terminan con resentimientos, pocos resultados y nuevas dudas sobre la unidad global”. Los movimientos ambientalistas, como es costumbre, son mucho más extremos al hablar directamente de “fracaso”. Ver [wapo.st/3xclSeU](https://www.wapo.st/3xclSeU).

⁵⁰ Debido a la crisis del coronavirus, la COP 26, que iba a ser celebrada en Glasgow en noviembre de 2020, fue aplazada hasta 2021.

preparado cinco informes de evaluación; el sexto se publicará en 2022 a tiempo para los primeros inventarios globales de la CMNUCC bajo el Acuerdo de París en 2023. El IPCC también compila informes individuales y documentos técnicos. Las conclusiones del IPCC son apolíticas y reflejan el consenso científico mundial, basándose en el trabajo y las observaciones de miles de científicos alrededor del mundo. El trabajo del IPCC informa a la CMNUCC. Las evaluaciones del IPCC proporcionan una base científica para que los gobiernos, en todos los niveles, desarrollen políticas relacionadas con el clima e informen las negociaciones en la COP. Las evaluaciones son relevantes para las políticas, pero no son normativas: presentan proyecciones de cambio climático basadas en diferentes escenarios, los riesgos que plantea el cambio climático y las implicaciones de las diferentes opciones de respuesta.⁵¹

Hay tres grupos de trabajo principales en el IPCC:

- Grupo de trabajo I: la base de la ciencia física
- Grupo de trabajo II: impactos, adaptación y vulnerabilidad
- Grupo de trabajo III: mitigación del cambio climático

4.4. Organización Meteorológica Mundial (OMM)

La OMM es una organización del sistema de Naciones Unidas dedicada a la cooperación y coordinación internacional sobre el Estado y el comportamiento de la atmósfera terrestre, su interacción con la tierra y los océanos, el clima que produce y la consiguiente distribución de los recursos hídricos.

Desde 2016, la OMM ha emitido una declaración sobre el estado del clima mundial en la COP. El informe es una referencia autorizada basada en múltiples conjuntos de datos internacionales mantenidos de manera independiente por centros mundiales de análisis del clima y la información presentada por los Servicios Meteorológicos e Hidrológicos Nacionales e Institutos de Investigación de los miembros de la OMM. En la última declaración, la OMM destacó que “la tasa de aumento del dióxido de carbono atmosférico (CO₂) en los últimos 70 años es casi 100 veces mayor que la del final de la última era de hielo”.

Las áreas principales de trabajo de la OMM incluyen promover la aplicación de información climática en todas las actividades humanas, ayudar al desarrollo de capacidades en los Servicios Meteorológicos e Hidrológicos Nacionales y analizar datos recopilados de miles de instrumentos de observación en la tierra y el mar y satélites de observación de la Tierra. La OMM también coordina programas internacionales de

⁵¹ Véase www.ipcc.ch.

investigación para mejorar las observaciones ambientales y las evaluaciones científicas de las condiciones ambientales regionales y mundiales.

Además de los órganos mencionados de ONU, vale destacar que la Asamblea General de la ONU adoptó la resolución A/RES/70/1 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, durante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en las Naciones Unidas del 25 al 27 de septiembre de 2015, que profundizaremos a continuación.

4.5. Agenda 2030

La Agenda plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental y representa un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. Los 17 objetivos de la agenda se elaboraron en más de dos años de consultas públicas, interacción con la sociedad civil y negociaciones entre los países.

Si bien los temas que los ODS tocan son de una diversidad tal que cubren fácilmente todos los aspectos básicos de la vida de un ser humano (su entorno, las cadenas de producción de los bienes que consume, derechos básicos, condiciones laborales, etc.), es posible vislumbrar la especial relevancia que se da a la lucha contra el cambio climático (ODS 13).

De hecho, la Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que, entre el 2030 y el 2050, habrá 250.000 muertes adicionales al año atribuibles a los efectos del cambio climático, principalmente debidas a la exposición a las altas temperaturas, episodios de diarrea, malaria y malnutrición infantil.

Así, por ejemplo, en lo referido al calentamiento global y a la acción climática (ODS 13), esta involucra aspectos tan diversos como las compensaciones de los países más industrializados y contaminantes hacia los menos desarrollados y más afectados por el cambio climático; intenta regular aspectos tales como la diversificación de las fuentes renovables para propiciar una transición energética hacia matrices más limpias y asequibles para todos; se ha ocupado por el cuidado de los océanos, esenciales para la lucha contra el calentamiento global; y además tiene como preocupación trascendental el saneamiento de las fuentes de agua para las comunidades más remotas y rurales.

Todas estas dimensiones tienen un marcado aspecto ético, ya que, sin duda, involucran compensaciones hacia los más débiles, políticas inclusivas y de cuidado, y respeto por las poblaciones más vulnerables. Prueba de esto es el tratamiento que se ha dado a las migraciones forzadas y los refugiados climáticos.

Aparte de los órganos y marco jurídico de Naciones Unidas mencionados, encontramos:

4.6. Protocolo de Montreal

El Protocolo de Montreal es un protocolo del Convenio de Viena diseñado para proteger la capa de ozono reduciendo la producción y el consumo de numerosas sustancias que se ha estudiado que reaccionan con ella y se cree que son responsables de su agotamiento. El acuerdo fue negociado en 1987 y entró en vigor el 1 de enero de 1989. Se cree que, si todos los países cumplen con los objetivos propuestos dentro del tratado, la capa de ozono podrá haberse recuperado para el año 2050. Debido al alto grado de aceptación e implementación que se ha logrado, el tratado ha sido considerado como un ejemplo excepcional de cooperación internacional, con el objetivo de la recuperación de la capa de ozono.

En el mes de septiembre del 2007, en la 19.º conferencia de los Estados parte del Protocolo de Montreal, se acordó por unanimidad acelerar la eliminación progresiva de gases hidroclorofluorocarburos (HCFC) por otros gases alternativos. Si bien la decisión fue motivada por la necesidad de acelerar la recuperación de la capa de ozono, también implica mitigar las emisiones de GEI en aproximadamente 16 billones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (CO₂-eq) hasta el 2040.

4.7. Organización Mundial del Comercio (OMC)

Dentro de la estructura de la OMC, hay dos órganos que presentan vinculación con el CC. Por un lado, el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (Comité OTC) constituye un foro importante para debatir los reglamentos técnicos adoptados por los gobiernos para mitigar el CC, por ejemplo: normas sobre productos y prescripciones de etiquetado destinadas a mejorar la eficiencia energética o el control de las emisiones; normas relativas al ahorro de combustible para automóviles; requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía; programas de eficiencia energética para los productos de consumo y valores límite de emisión para motores diésel. Y, por otro lado, encontramos el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA), cuyo programa de trabajo abarca las principales cuestiones en las que coinciden el comercio y el medio ambiente. En el CCMA se han examinado varias cuestiones que se relacionan indirectamente con el CC, como los beneficios para el medio ambiente resultantes de la eliminación de las restricciones comerciales en los sectores de la energía y la

silvicultura y los efectos del etiquetado de la eficiencia energética en el acceso a los mercados.

4.8. Organización Internacional de Normalización (ISO)

ISO es la Organización Internacional de Normalización, cuya principal actividad es la elaboración de normas técnicas internacionales. La normalización es un aliado estratégico de las organizaciones, que proporciona herramientas útiles para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), adaptarse a los efectos del cambio climático y alinear una adecuada financiación para conseguir estos objetivos. Hay 220 normas internacionales ISO, las cuales ayudan a las organizaciones en la lucha contra el cambio climático y a promover las buenas prácticas de gestión ambiental.⁵² Finalmente, vale destacar que a nivel internacional varios tribunales se han pronunciado responsabilizando a Estados o a empresas por el cambio climático⁵³.

⁵² Entre ellas, ha adoptado normas como las 14.064 1, 2 y 3 de 2006 y 14.065 de 2007, que incluyen prescripciones para la cuantificación y la declaración de las emisiones de GEI y de las reducciones de estas. Estas normas se refieren a los procedimientos de evaluación de la conformidad y no incluyen prescripciones sobre los niveles de emisiones para productos específicos, la 14.067 parte 1 sobre Huella de carbono de los productos - Parte 1: Cuantificación, y Parte 2 sobre Comunicación, la 14069 sobre GEI- Cuantificación y notificación de las emisiones de GEI para las organizaciones (Huella de carbono de la organización) - Directrices para la aplicación de la norma ISO 14.064-1, y la ISO 50.001 sobre gestión de energía. Finalmente, vale destacar la ISO 14.090 de adaptación al cambio climático: principios, requisitos y directrices, que inaugura una serie de normas ISO relacionadas con el cambio climático cuyo objetivo principal es poder ayudar a las organizaciones a evaluar de manera correcta los impactos provocados por el cambio climático, para así poder crear planes de control para una correcta adaptación. ISO 14.090 no solo ayudará a las organizaciones a identificar y gestionar los riesgos, sino que también contribuirá a que estas puedan aprovechar cualquier oportunidad de beneficio que pueda provocar el cambio climático.

⁵³ Vale destacar el reciente fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso “Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina”, en donde la corte reconoció la estrecha relación entre la protección del ambiente y los derechos humanos e hizo hincapié en que el cambio climático produce efectos adversos en su goce. Recomendamos ver todos los fallos citados en: Aliciardi, M. B. (2019). El síndrome de la rana hervida y la judicialización del cambio climático. *Revista de Derecho Ambiental*. MJ-DOC-14919-AR | MJD14919. Recuperado en bit.ly/3A1SLZt.

5. Marco jurídico regional referido al cambio climático

Diferentes países, ya sea de manera individual⁵⁴ o en conjuntos⁵⁵, llevan acciones contra el CC. Y, por otro lado, países y empresas conforman mercados para incentivar los MDL⁵⁶.

Dentro de ejemplos regionales, vale destacarse que, en abril de 2021, los negociadores del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo han alcanzado un acuerdo político provisional por el que se consagra en la legislación el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050 y un objetivo colectivo de reducción de las emisiones netas de gases de

⁵⁴ Estados Unidos, que a la fecha no ha ratificado el PK, implementa iniciativas alternativas para reducir las emisiones de GEI. Algunos ejemplos: límites obligatorios para instalaciones estatales, desarrollo de medidas para reducir CO₂ en el transporte, establecimiento de fondos para proyectos de reducciones, desarrollo de regulación para comercio de emisiones de CO₂, entre otros. Y ciertos estados de dicho país, como Massachussets, California y Oregon, han introducido metas para ciertas industrias o establecido fondos para contribuir en países en vías de desarrollo. Nota publicada en el diario *Clarín*, en julio de 2005. “Firmaron un acuerdo paralelo al protocolo de Kioto”, ver en bit.ly/3huSVFm. También vale destacar que, en el encuentro virtual que reunió a 40 mandatarios de todo el mundo en el marco del Día Internacional de la Madre Tierra realizado recientemente el 22 de abril de 2021, el cual fue organizado por Estados Unidos, el nuevo presidente Joe Biden destacó la vuelta del país al Acuerdo de París. El listado de expositores fue armado sobre la base de las principales economías de los 17 países más responsables de emisiones y los mandatarios considerados más comprometidos. De los 40 jefes de Estado convocados, hay dos de las Islas del Caribe –Antigua y Barbuda y Jamaica– y cinco latinoamericanos: los de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

El resto de los países invitados son Alemania, Arabia Saudí, Australia, Bangladés, Bután, Canadá, China, Congo, Corea del Sur, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, España, Francia, Gabón, India, Indonesia, Israel, Italia, Japón, Kenia, Islas Marshall, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Reino Unido, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Turquía y Vietnam. En la misma jornada, algunos líderes subnacionales se comprometieron a aumentar la ambición para que el año 2040 sea el límite de la neutralidad de carbono. Ese fue el compromiso conjunto que presentaron los cuatro alcaldes que integran el CC35 durante el Iberoamerica Earth Day Summit, que se realizó en Washington D. C. el 21 de abril. Concretamente, la meta la establecieron Felipe Alessandri, alcalde de Santiago de Chile, Nasry Asfura, de Tegucigalpa, Ernesto Muyschondt, de San Salvador, y Carolina Mejía, de Santo Domingo.

⁵⁵ También se distinguen ejercicios colectivos, como el acuerdo entre Estados Unidos, China, India, Australia, Japón y Corea del Sur, en el que se concertó que los seis países trabajarán juntos para desarrollar, aplicar y transferir tecnologías más limpias y eficaces con miras a reducir las emisiones de GEI. El acuerdo anunciado contempla la colaboración en áreas tales como la del gas natural licuado, el metano, la energía nuclear y la geotérmica, entre otras. Geng Torres, L. J. (2006). Informe final: Estudio sobre bonos de carbono para la Línea de Transmisión San Gabán Puerto Maldonado, preparado por encargo de Electro Sur Este. Perú, enero.

⁵⁶ Es dable destacar, asimismo, que, junto con la entrada en vigencia de Kioto, se sumaron otros elementos clave en este proceso, como, por ejemplo, el comienzo de las operaciones del Esquema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea (enero de 2005), o el Banco de Proyectos de Reducción de Emisiones, iniciativa de la Bolsa de Mercaderías y Futuros de Río de Janeiro, Brasil (octubre de 2005). También existen “mercados voluntarios”, nacidos de compromisos unilaterales adoptados por empresas multinacionales (como ABB, Dupont, IBM, Shell, Toyota), que consideran que contribuir con la reducción de GEI es un buen negocio y que empezar ahora las ayudará a un previsible endurecimiento y globalización de las regulaciones de control de emisiones.

efecto invernadero en al menos un 55 % de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 1990. En el acuerdo provisional se prevé⁵⁷:

- en cuanto al objetivo para 2030, priorizar la reducción de las emisiones frente a las mitigaciones,
- crear un consejo científico consultivo europeo sobre cambio climático que proporcione asesoramiento científico y elabore informes sobre las medidas, los objetivos y los presupuestos,
- fijar un objetivo climático intermedio para 2040 que propondrá la comisión.

El acuerdo está sujeto aún a la aprobación definitiva del Consejo, y del Parlamento Europeo.

Volviendo a nuestra América, podemos mencionar los siguientes.

5.1. Mercosur

En Buenos Aires se firmó en junio de 2004 durante la 1.º Reunión de Ministros de Medio Ambiente del Mercosur, más Bolivia y Chile, la “Declaración sobre CC”, en la cual se exhortaba a los países anexo I a cumplir con sus compromisos, mientras que los países firmantes se comprometen a seguir con la tarea de puesta en marcha del MDL.

En la XLIII Reunión de Ministros de Salud del Mercosur y Estados Asociados, que tuvo lugar el 23 de noviembre de 2018 en Montevideo, Uruguay, se firmó una declaración que compromete a los Ministerios de Salud de los países miembros a liderar el desarrollo de estrategias de salud como elementos esenciales de los Capítulos de Salud en Planes Nacionales de Adaptación al Cambio Climático (S-PNAD). Estas estrategias se centran en reconocer las vulnerabilidades de salud relacionadas con el cambio climático, y proponen formas de aumentar la resiliencia del sistema de salud. La declaración también compromete a los países a generar evidencia sobre la salud y el cambio climático para desarrollar indicadores, facilitar el intercambio de información e informar la toma de decisiones.

5.2. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe

El acuerdo, más conocido como Acuerdo de Escazú, es un tratado internacional firmado por 24 países de América Latina y el Caribe respecto

⁵⁷ Se recomienda ver bit.ly/3jykr7w.

a protocolos para la protección del ambiente. Actualmente, cuenta con doce ratificaciones (Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Uruguay).

El acuerdo se originó como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), realizada en 2012, y la Decisión de Santiago adoptada en 2014 por 24 países. Desde ese momento se realizó un proceso de negociación entre los 24 países interesados, a través de una comisión copresidida por las delegaciones de Chile y Costa Rica. Tras cuatro años de negociaciones, el acuerdo regional fue adoptado el 4 de marzo de 2018 en la ciudad costarricense de Escazú.

Este acuerdo fue el primero realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), una agencia de la Organización de las Naciones Unidas. Fue firmado finalmente por 14 países el 27 de septiembre de 2018 en el marco de la reunión anual de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y posteriormente por otros 10 países más, y está a la espera del proceso de ratificación respectivo por cada Estado firmante. Entró en vigor el 22 de abril de 2021.

Este acuerdo regional es considerado como uno de los instrumentos ambientales más importantes de la región. Tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en aquellos procesos de toma de las decisiones en entorno ambiental y al acceso a la justicia en el ámbito ambiental, así como la aplicación y fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, garantizando la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a tener un desarrollo sostenible y a vivir en un medio ambiente sano.

En materia climática, vale destacar que el Artículo 6 de generación y divulgación de información ambiental en el punto 3 dispone: “Cada Parte contará con uno o más sistemas de información ambiental actualizados, que podrán incluir, entre otros: [...] fuentes relativas a cambio climático que contribuyan a fortalecer las capacidades nacionales en esta materia”.

5.3. Marco Institucional y Jurídico Argentino de Cambio Climático

Argentina en el año 2016 tuvo una emisión neta total de 364 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (MtCO₂-eq), reflejada en el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero⁵⁸.

⁵⁸ Conforme la Segunda Contribución de NDC de Argentina presentada en diciembre de 2020.

La contribución de la Argentina a la emisión bruta total planetaria de GEI es ínfima (0,9 % de las emisiones globales) en comparación con la de la mayor parte de los países desarrollados⁵⁹ e incluso de algunos países en desarrollo⁶⁰. Como vemos, nuestro país es un pequeño emisor de GEI en el contexto mundial. Pero, a pesar de ello, la característica del problema del CC requiere, como ningún otro, del aporte de todas las contribuciones que puedan realizarse en todas partes del mundo, en la medida de las posibilidades que cada país tenga (Tanides, 2004). Por eso no podemos ni debemos quedar ajenos a los esfuerzos de mitigación, y así lo hemos demostrado, en cuanto se respete el principio establecido en la CMNUCC y el PK de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Este compromiso está reflejado en que nuestro país:

1. hospedó en dos ocasiones la COP⁶¹;
2. ratificó la CMNUCC mediante la Ley n.º 24.295 en 1993, aprobó el PK en el 2001 por la Ley n.º 25.438 y el Acuerdo de París en el 2016 por la Ley n.º 27.270, ratificó en el 1990 el Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, y en 2019 ratificó la Enmienda de Kigali, que tiene como objetivo reducir el consumo y la producción de los HFC, que, aunque no son sustancias que agotan la capa de ozono, sí son poderosos gases de efecto invernadero que se utilizan con frecuencia como sustitutos de las sustancias que agotan la capa de ozono;
3. intervino con representantes argentinos en distintos órganos y grupos de trabajo del PK⁶², la convención y el IPCC⁶³;
4. realiza contribuciones en iniciativas paralelas a Kyoto que contribuyen a reducir la emisión de GEI⁶⁴;
5. implementa acciones concretas fronteras adentro que son objeto principal de desarrollo de este trabajo⁶⁵;

⁵⁹ Por ejemplo: Estados Unidos (20,6 %); la Unión Europea (14 %); Rusia (5,7 %).

⁶⁰ Por ejemplo: China (14,7 %); India (5,6 %); Brasil (2,5 %); México (1,5 %).

⁶¹ COP 4 en 1998 y COP 10 en 2004.

⁶² Entre otros, el Comité de Cumplimiento, la Junta Ejecutiva del MDL y el Panel de Metodologías.

⁶³ Respecto del IPCC, Argentina ocupó una de las Vicepresidencias del Panel desde 1993 hasta 1997, cuando fue elegida copresidente del grupo de trabajo II, cargo que mantiene hasta la fecha.

⁶⁴ Por ejemplo, la iniciativa “metano a los mercados”, financiada por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos.

⁶⁵ En cuanto a las medidas de adaptación: las evaluaciones ecorregionales, la certificación forestal o el ordenamiento territorial, la evaluación de opciones tecnológicas, los cambios de comportamiento y las modificaciones de medios para obtener el mismo fin son claros ejemplos que contribuyen a un desarrollo planificado que minimiza los efectos sobre el CC. La Ley de Promoción de los Biocombustibles 26.063, el etiquetado energético de heladeras y el programa de cambio de luminarias en los que participa la Secretaría de Energía constituyen algunos de los ejemplos al respecto.

6. presentó para la COP 3 el inventario de GEI⁶⁶;
7. asumió en la COP 4 los “compromisos voluntarios” de reducir las emisiones de GEI;
8. presentó MDL, designando la Autoridad Nacional⁶⁷ a la Oficina Argentina del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (OAMDL), que, entre otras cosas, se encarga de evaluar la contribución al desarrollo sustentable de los proyectos en el MDL implementados en la Argentina, y dictó normativa que establece los pasos para la aprobación nacional de proyectos MDL⁶⁸;
9. creó el Fondo Argentino de Carbono en abril de 2007, financiado con recursos del Banco Mundial, para la promoción de proyectos de MDL que reduzcan emisiones de GEI con el objetivo de fortalecer la oferta de proyectos argentinos y optimizar la participación del país en el mercado de carbono, obteniendo mejores precios y fortaleciendo la capacidad negociadora en el mercado mundial;
10. adoptó los ODS, entre ellos el 13 de Acción Climática, el seguimiento del cumplimiento de los ODS se puso en la cabeza del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, quien priorizó las metas y las adaptó a nuestra realidad local;
11. presentó sus informes de NDC⁶⁹;
12. aprobó en octubre de 2020, mediante la Ley n.º 27.566, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)⁷⁰;

⁶⁶ Argentina ha realizado cuatro Inventarios Nacionales de GEI, correspondientes a los años 1990, 1994, 1997 y 2000. El último inventario (2000) indica que el 83 % de las emisiones totales del país se concentra en cuatro sectores: CO₂ en fuentes fijas por generación y consumo de energía (27,9 %); ON en suelos agrícolas (23,1 %); metano por la fermentación entérica del ganado (20,4 %); y CO₂ en el transporte carretero (12,5 %). Debería realizarse la medición o estimación de los niveles de emisiones –actuales y proyectadas– de GEI para cada actividad económica y social.

⁶⁷ Creó la OAMDL en 1998 (Decreto n.º 822).

⁶⁸ Según el tercer informe bienal de Argentina del 2019, nuestro país ha registrado 46 proyectos bajo el MDL de la CMNUCC, 18 de los cuales han emitido Reducciones de Emisiones Certificadas (CERS, por sus siglas en inglés) alcanzando alrededor de 16 mil millones de CER. Se destacan los proyectos de energía renovable, principalmente de generación eólica, solar, hidroeléctrica y con biomasa, seguidos por los proyectos de relleno sanitario, que contemplan la captura y quema o aprovechamiento de biogás.

⁶⁹ La República Argentina presentó el 1.º de octubre de 2015 ante la CMNUCC su Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés). Esta se convirtió automáticamente en la NDC de la Argentina, luego de la ratificación nacional del Acuerdo de París, en septiembre de 2016. Ese mismo año, durante la 22.º Conferencia de las Partes, el país presentó la actualización de su NDC (primera revisión). Y el 31 de diciembre de 2020, presentó su segunda NDC. Ver bit.ly/3AmGbJN.

⁷⁰ Dicho acuerdo tiene por objeto “garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribu-

13. sancionó en el 2020 la denominada “Ley Yolanda” n.º 27.592, la cual garantiza la formación integral y obligatoria en ambiente, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático, para todas las personas que se desempeñen en la función pública, en los distintos poderes y niveles de gobierno nacional;
14. obtuvo en 2021 media sanción en Diputados un proyecto de ley de presupuestos mínimos sobre educación ambiental integral, que busca incorporar los nuevos paradigmas de la sostenibilidad ambiental a los ámbitos de la educación formal y no formal; y
15. declaró la Emergencia Climática y Ecológica en Senadores con fecha en el 17 de julio del 2019. Así, la Argentina se convirtió en el primer país de Latinoamérica que se declaró en emergencia climática, siguiendo los pasos de otros países como Irlanda, Canadá, Francia, España (algunas ciudades), Italia, Irlanda, Australia, Holanda, Bélgica y Austria, que también lo han hecho. En Estados Unidos, fue declarada en 18 ciudades, entre ellas Nueva York y San Francisco. Dicha iniciativa fue llevada adelante por el senador recientemente fallecido Fernando Solanas, junto con distintas organizaciones que forman parte de la “Alianza por el Clima”, como por ejemplo “Fridays for Future Argentina” y “Jóvenes por el Clima Argentina”. Este proyecto no requiere ser aprobado por la Cámara de Diputados, debido a que es de carácter simbólico.

A nivel normativo, vale destacar la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, que veremos a continuación. No debemos olvidar que, atento al carácter federal de nuestro país, algunas provincias tienen sus propias leyes de cambio climático⁷¹.

5.3.1. Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global

Con relación específica al cambio climático, a finales del 2019 se dictó la Ley n.º 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global y su Decreto Reglamentario n.º 1.030/2020.

Dicha ley reafirma y reglamenta los compromisos internacionales asumidos y fortalece la política climática nacional y la planificación

yendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”.

⁷¹ Pocas son las normas provinciales específicamente sobre CC; entre estas se destacan las siguientes: en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley n.º 3.871/11 de adaptación y mitigación al cambio climático, reglamentada por el Decreto n.º 039/14, y, en la provincia de Río Negro, la Ley n.º 5.140/16, de CC. Vale mencionar que en 2020 la provincia de Misiones creó su Ministerio de Cambio Climático.

subnacional, estableciendo los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de adaptación⁷² y mitigación⁷³ al cambio climático en todo el territorio nacional. Esta norma complementa los principios establecidos en la mencionada Ley General del Ambiente 25.675, agregando el de responsabilidades comunes pero diferenciadas a nivel internacional, la transversalidad del cambio climático en las políticas de Estado, la priorización de las necesidades de los grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad al cambio climático, y la complementariedad de las acciones de adaptación con las de mitigación. Asimismo, institucionaliza el Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC) como órgano de gobernanza nacional para el diseño coordinado y consensuado de políticas de adaptación y mitigación al cambio climático, y estipula la elaboración del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNAYMCC), definido como el conjunto de estrategias, medidas, políticas, e instrumentos desarrollados para dar cumplimiento a los objetivos de la ley.

La norma es de fundamental importancia pues deja un legado institucional que asegura la permanencia en el tiempo del Gabinete Nacional de Cambio Climático y posiciona el tratamiento del cambio climático como una política de Estado. Asimismo, queda oficializada la creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático, creado originariamente mediante el Decreto 891/2016, que será presidido por el jefe de Gabinete de Ministros, y agrupa organismos públicos nacionales involucrados en políticas climáticas, cuya función será articular, entre las distintas áreas de gobierno de la administración pública nacional, la implementación del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, y de todas aquellas políticas públicas relacionadas.

Paralelamente, establece la elaboración de los Planes de Respuestas Jurisdiccionales, que son los planes de adaptación y mitigación que deben elaborar las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Crea además el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático, como herramienta central de transparencia y promoción de la información.

⁷² Las acciones de adaptación se relacionan con minimizar los impactos del cambio climático que sean negativos y potenciar los positivos. El IPCC define la capacidad de adaptación como “la habilidad de un sistema de ajuste al cambio climático (incluida la variabilidad del clima y sus extremos) para moderar daños posibles, aprovecharse de oportunidades o enfrentarse a las consecuencias”.

⁷³ Las acciones de mitigación son todas aquellas vinculadas con la reducción de emisiones de gases efecto invernadero o la captura del dióxido de carbono que ya ha sido emitido. El IPCC define la mitigación como “una intervención antropogénica para reducir la emisión de gases con efecto invernadero, o bien aumentar sus sumideros”.

6. Reflexiones finales

Tanto el CC, como el coronavirus son factores que han dejado en claro dos cuestiones. Por un lado, retomando el cisne negro de Taleb, que ambos eran fenómenos previsibles si tenemos en cuenta el comportamiento del hombre con respecto a la naturaleza. Y, por el otro lado, la globalización de los problemas ambientales. Por ello, sería imposible e inútil enfrentar el problema sin que involucre a todos los habitantes del planeta.

Por ello, el diseño de un marco de actuación adecuado para el conjunto de iniciativas relativas al CC supone una gobernanza climática tanto global como nacional, que implica una gran coordinación y eficacia con las actividades que llevan a cabo otros actores vinculados con la problemática. De allí que es importante integrar las opciones y medidas de mitigación y adaptación al CC en otras políticas en curso. Ya que una política realista de CC no puede ser un eje en sí misma, sino que debe responder y contribuir a las estrategias nacionales, regionales (como el Mercosur) e internacionales (como CMNUCC, PK y Acuerdo de París) en desarrollo.

Para ello, por un lado, debemos recordar que la participación en los procesos de toma de decisiones ambientales y climáticas es un derecho humano. Las personas, incluidos los y las jóvenes y las organizaciones que los y las representan, tienen el derecho de participar en los procesos de toma de decisiones climáticas, y el Estado tiene el deber de garantizar el ejercicio de ese derecho. En este sentido, los derechos de acceso a la información ambiental, la justicia climática, la participación y la protección de los defensores en asuntos climáticos establecidos en el Acuerdo de Escazú son de vital importancia para los y las activistas climáticos (Unicef, 2020).

Y, por otro lado, tenemos que recordar que lamentablemente las ciencias sociales se han rezagado en la elaboración de estudios y propuestas, tanto teóricas como prácticas, para afrontar el cambio climático. Con algunas excepciones recientes, todavía están ausentes los trabajos interdisciplinarios de científicos sociales que estimulen el debate y ofrezcan alternativas en conjunción con las ciencias “duras” o experimentales⁷⁴. Es también responsabilidad de los investigadores de las ciencias sociales y políticas proveer de enfoques superadores de la inevitabilidad de la catástrofe socioambiental (Moreno & Conversi, 2016).

Por esto, como reflexión final, debemos aprovechar los pensamientos que nos dejó la cuarentena acerca del impacto del cambio climático, que requiere pensar global y de allí la necesidad de una diplomacia

⁷⁴ Una importante contribución teórica en ese sentido es el trabajo de Bruno Latour (2017) y su reevaluación del concepto de “Gaia”, originariamente descrito por James Lovelock (1979).

climática a largo plazo y de la gobernanza climática local enmarcada en los compromisos climáticos internacionales y regionales, ya que “el cambio climático es un desafío generacional. Tenemos que ser la generación que hizo lo que debía”⁷⁵. En dicho desafío corresponde a la bioética asumir un papel central para alcanzar la mirada holística e integral que el nuevo paradigma de desarrollo sostenible supone, con base en un “desarrollismo” verde que cambie el rumbo de la economía global hacia una economía menos contaminante –como la del economista británico Kenneth Boulding– que respete los compromisos climáticos necesarios, usando como brújula los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Bibliografía

- Aliciardi, M. B. (2011). Cambio Climático: pensar global y actuar local. Informe Ambiental Anual 2011. FARN.
- Aliciardi, M. B. (2019). El síndrome de la rana hervida y la judicialización del cambio climático. *Revista de Derecho Ambiental*. MJ-DOC-14919-AR | MJD14919. Recuperado de bit.ly/3xg1oms.
- Aliciardi, M. B. (2020). Ambiente y coronavirus. *Revista de Derecho Ambiental*. MJ-DOC-15243-AR. 2020. Recuperado de bit.ly/3wbJ90j.
- Anglés Hernández, M. (2002). Hacia la consolidación del Protocolo de Kioto y el control de los gases de efecto invernadero. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. Universidad Autónoma de México, vol. II, disponible en bit.ly/3AjLyJE.
- Clarín (2005). Firmaron un acuerdo paralelo al protocolo de Kioto. Julio. Recuperado de bit.ly/3qG2e9K.
- Cook, J., Nuccitelli, D., Green, S. A., Richardson, M., Winkler, B., Painting, R., Way, R., Jacobs, P. & Skuce, A. (2013). Cuantificar el consenso sobre el calentamiento global antropogénico en la literatura científica. *Environmental Research Letters*, 8 (2), 024024. Disponible en bit.ly/3hd7LSd.
- Crutzen, P. J. & Stoermer, E. (2000). The Anthropocene. En *Global Change Newsletter*, n.º 41, pp. 17-18.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) (2020). *¿Qué es la gobernanza climática?* Panamá.

⁷⁵ Dichas por Al Gore en el primer encuentro sobre Energía, Municipio y Calentamiento Global celebrado en Madrid el 7 de febrero de 2007. Al Gore en 2006 protagonizó el documental ganador del Oscar *Una verdad incómoda*, que trata del cambio climático, y en 2007 fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz, por su contribución a la reflexión y acción mundial contra el cambio climático, y con el Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional.

- Geng Torres, L. J. (2006). Informe final: Estudio sobre bonos de carbono para la Línea de Transmisión San Gabán Puerto Maldonado, preparado por encargo de Electro Sur Este. Perú.
- Jagers, C. S. & Stripple, J. (2003). *Climate Governance Beyond the State. Global Governance*, vol. 9, n.º 3, pp. 385-399.
- Konrad-Adenauer-Stiftung. Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer. Gobernanza Climática y Respuestas Locales al Cambio Climático: Patrocinado por Comparación de Estudios de Casos para Ciudades de la Alianza del Pacífico. Recuperado de bit.ly/3xcq537.
- Latour, B. (2017). *Facing Gaia. Eight Lectures on the New Climatic Regime*. Cambridge: Polity Press.
- Meadows, D. H., Meadows, D., Randers, J., Behrens, W. W. & Delunay, J. (1972). *Los límites del crecimiento*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAYDS). (2019). Tercer Informe Bienal de Actualización de Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC).
- Moreno, L. & Conversi, D. (2016). Antropoceno, cambio climático y modelo social. *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 183. Madrid, España. Recuperado de bit.ly/3x7o8VP.
- Nicholls, R. J., Hanson, S., Herweijer, C., Patmore, N., Hallegatte, S., Corfee-Morlot, J., Chateau, J. & Muir-Wood, R. (2007). Ranking port cities with high exposure and vulnerability to climate extremes—exposure estimates. OECD Environmental Working.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (1997). Protocolo de Kioto.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2015). Acuerdo de París.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). Organización Internacional de Migraciones (OIM) (2019). Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020.
- Sawyer, J. (1972). Dióxido de carbono artificial y el efecto “invernadero”. *Nature*, 239, 23-26. Recuperado de bit.ly/3qlaBld.
- Steffen, W., Grinevald, J., Crutzen, P. & McNeill, J. (2011). El Antropoceno: perspectivas conceptuales e históricas. *Transacciones filosóficas de la Royal Society. Matemáticas, Física y Ciencias de la Ingeniería*, 369 (1938), 842-867. Recuperado de bit.ly/3qH6o18.
- Tanides, C. G. (2004). Cambio Climático y Energía. Proyecto Recursos Energéticos Alternativos, Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA). Buenos Aires, n.º 90 [oct.-dic. de 2004], 48-51.
- Vida Silvestre (WWF) (2020). Pérdida de la Naturaleza y el Surgimiento de Pandemias. Protegiendo la salud humana y planetaria. Italia. Recuperado de bit.ly/3h8Vzlm.

Relaciones económicas internacionales y diplomacia comercial

JUAN IGNACIO CAMIO BAVASSO¹

1. Introducción²

El peso de las cuestiones económicas en la agenda internacional de los países es una realidad innegable. Tanto el comercio internacional como el apoyo a la internacionalización de la economía y las empresas son elementos necesarios para el crecimiento económico sostenible y el desarrollo integral de la sociedad, por lo que se han vuelto temas de gran relevancia dentro de la política exterior de los Estados.

En este contexto se torna fundamental entender la extensión y las implicancias de los conceptos tanto de “diplomacia económica”

¹ Abogado de la Universidad Católica Argentina y diplomático argentino egresado del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) en 2008. Desde 2021 es profesor titular en el seminario “Relaciones económicas internacionales y diplomacia comercial” de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador. Entre el 2009 y el 2020, participó en diversos programas, de los cuales se destaca un programa ejecutivo sobre China contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Argentina, un seminario ejecutivo para diplomáticos de América Latina y el Caribe ofrecido por el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania y otro del Institute for Training and Technical Cooperation de la Organización Mundial del Comercio. Dentro de la carrera diplomática, estuvo a cargo de la Sección de Inversiones de la Embajada argentina en la República Popular China, fue cónsul adjunto a cargo de la Sección Económica y Comercial del Consulado General de la República Argentina en la ciudad de Chicago y, previamente, se desempeñó en la Dirección de Promoción de Exportaciones de la entonces Subsecretaría de Comercio Internacional. Ha recibido una serie de premios, entre los que se destacan: el de la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), otorgado por obtener las calificaciones más altas en el ISEN en la materia Promoción de Exportaciones (2008); el premio Embajador Leopoldo H. Tettamanti, otorgado por el ISEN al mejor promedio en las asignaturas sobre Política Económica y Comercial Argentina (2008); el premio Dr. Julio Ojea Quintana, otorgado por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina al mejor promedio en las materias de Derecho Público (2004); y el premio Editorial El Derecho otorgado por dicha editorial a los promedios más altos al cursar la carrera de Abogacía (2004). Asimismo, se recibió con Diploma de Honor en la carrera de Abogacía (2004) y habla español, inglés, portugués e italiano.

² Las opiniones vertidas en el presente capítulo que no sean atribuibles a los autores consultados y citados representan exclusivamente la opinión de quien lo suscribe.

como de “diplomacia comercial”, en cuanto ambos constituyen importantes instrumentos con los que cuentan los Estados para fomentar los procesos de internacionalización económica. Por ello el presente capítulo busca realizar una aproximación a las principales formas de concebir esas ramas de la diplomacia y describir los modos a través de los cuales estas se llevan a cabo en el mundo globalizado.

Con carácter previo a avanzar sobre esas cuestiones, es necesario realizar las siguientes aclaraciones. En primer lugar, las tareas y funciones que en la actualidad recaen bajo los tipos de diplomacia analizados son el resultado de la evolución de un conjunto de factores y circunstancias históricas. El estudio de esos factores, en cuanto ayuda a comprender no solo los desafíos actuales que enfrenta la disciplina, sino también a realizar una proyección hacia el futuro, ha sido incorporado a la primera parte del capítulo.

En segundo lugar, una de las cuestiones teóricas centrales en el análisis de la diplomacia económica es hasta qué medida esta se conjuga con la amplia gama de actores económicos y grupos de interés no estatales. De la respuesta que se le dé a ese interrogante, va a depender la manera que se conciba su ejercicio, en particular en lo referido a la etapa de planificación y ejecución de las políticas tendientes a apoyar el proceso de internacionalización de la economía y de las empresas.

A su vez, esas respuestas se relacionan con las distintas teorías de las relaciones internacionales. Bajo esta óptica, en el apartado tercero se tratarán dos enfoques sobre la diplomacia económica. El primero, que podría catalogarse de estado-céntrico, se vinculará con las posturas realistas y neorrealistas; el segundo, de tipo multidimensional, con la teoría de la interdependencia.

Adicionalmente, en los apartados 3 y 4 se brindarán distintos conceptos de “diplomacia económica” y “diplomacia comercial”, se describirá su objeto, instrumentos y parte del trabajo que realizan los ministerios de relaciones exteriores, comercio internacional y las misiones diplomáticas en el extranjero.

En la última parte, el capítulo busca ofrecer una noción sobre las perspectivas de esas ramas de la diplomacia en un contexto marcado por el creciente peso de las economías asiáticas sobre la internacional y por el uso de las tecnologías de la información y las plataformas sociales. El enfoque adoptado tendrá en consideración un conjunto de cuestiones que impacten, o tengan la capacidad de hacerlo, sobre el carácter instrumental de la diplomacia económica y comercial.

2. Aspectos históricos que influyeron en el surgimiento de la diplomacia económica y comercial contemporánea

El desarrollo y la consolidación de la diplomacia económica contemporánea están relacionados a la aparición y evolución de un conjunto de hechos y procesos históricos que le fue dando forma y contenido. Entre esos hechos se destacan la institución del consulado, la consolidación del Estado moderno, el desarrollo e incremento de las negociaciones comerciales entre Estados y la aparición de nuevas teorías sobre el comercio internacional, los patrones comerciales y las inversiones.

El antecedente más directo de las funciones comerciales que actualmente se desarrollan a través de las misiones diplomáticas en el extranjero se encuentra en el rol de los cónsules durante la baja Edad Media³. Sin embargo, la institución del consulado, que perdura hasta nuestros días y es una parte esencial de la labor que realizan los diplomáticos, en la actualidad tiene características muy diferentes a las de ese entonces⁴.

Con las cruzadas, convocadas por primera vez por el papa Urbano II en el año 1095, hubo un importante crecimiento del comercio. Por un lado, se necesitaba abastecer a los ejércitos –situación que implicó una demanda creciente de bienes y favoreció el surgimiento de varias industrias, como, por ejemplo, la naval en Venecia–. Por otro, quienes regresaban de las cruzadas introdujeron nuevos productos, principalmente en Europa Occidental.

Esa situación tuvo un impacto directo sobre la institución del consulado, en particular en lo referido a sus funciones comerciales, y condujo a un cambio gradual en el rol de los cónsules. Si bien en un primer momento la misión de estos era resolver las disputas sobre comercio marítimo entre los comerciantes del puerto donde se encontraban y sus compatriotas, posteriormente fueron ampliando su jurisdicción a otras cuestiones comerciales. Entre los siglos XII y XIII, las ciudades de Pisa, Génova y Venecia suscribieron distintos acuerdos con Bizancio y con diversos sultanatos a través de los cuales establecieron que un grupo de sus ciudadanos tuviese jurisdicción comercial sobre sus “compatriotas” en los puertos centrales del Imperio bizantino y del norte de África.

³ Un antecedente más remoto se puede encontrar en la figura del proxenos en la Antigua Grecia. Este era un ciudadano de la ciudad Estado “receptora” que era designado generalmente por otra ciudad Estado, a la cual representaba. En esa época el derecho se aplicaba en relación con la ciudadanía, y –salvo algunas excepciones vinculadas a los matrimonios– no existía un régimen legal que regulase las formas en que se relacionaban los ciudadanos pertenecientes a las diversas polis, por lo que el proxenos cumplía un rol especial en cuanto representante de los extranjeros, pudiendo actuar a veces como agente comercial.

⁴ El cónsul del Medioevo no debe ser confundido con el cónsul romano de la época de la República (Edad Antigua), su relación no es más que nominal.

Sin embargo, como afirman Leira y Neumann (2006), en general durante ese periodo muchos de esos cónsules no tenían contacto con los reinos a los que pertenecían los compatriotas que representaban y, en la mayoría de los casos, eran elegidos y designados directamente por los mercaderes de su “ciudadanía” que se encontraban residiendo en territorio foráneo.

Otro de los factores que alteró sustancialmente tanto las funciones comerciales de los cónsules, como, en general, la forma de concebir y ejercer la diplomacia fue el proceso de consolidación del Estado moderno. Si bien varios de los efectos de ese proceso son discutidos por distintos académicos y escapan al objeto del presente capítulo, no puede desconocerse que este impactó sobre la forma en que evolucionaron las funciones comerciales llevadas a cabo primero por los consulados y luego por las embajadas.

En general, durante la Edad Media los cónsules eran seleccionados y designados por los propios mercaderes. Sin embargo, existen pruebas de que, para fines de ese período histórico y comienzos de la Edad Moderna, esa situación había empezado a cambiar y de que varios de ellos eran designados por los reyes e incluso, en algunos casos, enviados desde el Estado de origen.

Dicho cambio implicó que, a partir de entonces, el cónsul pasase a ser un servidor público del Estado, tal como ocurre en la actualidad. Esa situación tuvo importantes consecuencias en el desarrollo posterior de la institución y sobre las funciones comerciales, las que paulatinamente comenzaron a considerarse una parte esencial de la labor diplomática ejercida tanto por los consulados como por las embajadas.

Por otro lado, ese vínculo con el Estado acreditante, así como las necesidades económicas y políticas del siglo XVII, reforzó la función de información que ejercían los cónsules y los funcionarios de las legaciones diplomáticas en general. Dicho fenómeno se dio tanto en cuestiones políticas como comerciales y financieras.

Durante ese período, la centralización del poder y la paulatina aplicación del derecho sobre la base de la territorialidad y no de la nacionalidad de la persona implicaron que las funciones judiciales de los cónsules disminuyeran sustancialmente y que estos se centraran en la defensa de los intereses comerciales del Estado de origen y de sus comerciantes. Adicionalmente, las ideas mercantilistas imperantes en la Europa del siglo XVII, junto a la competencia entre Estados y a la necesidad de asegurarse recursos para las expediciones militares, generaron incentivos para que los gobiernos apoyasen la actividad comercial de sus ciudadanos tendiente a incrementar la acumulación de metales preciosos –fundamentalmente, oro y plata–.

En ese contexto, se empezó a generalizar la idea de que los acuerdos bilaterales podían asegurar los intereses comerciales de los Estados que

los negociaban. Bajo esa concepción, desde mediados del siglo XVIII se reforzaron y proliferaron las negociaciones diplomáticas con contenido comercial y, consecuentemente, se produjo un importante incremento en la cantidad de tratados suscriptos entre los Estados nación.

En un primer momento, esos tratados tenían características y objetos muy diferentes a los actuales. Con la finalidad de apoyar a los comerciantes nacionales, en particular de protegerlos de la detención e incautación arbitraria de su mercadería por parte de las autoridades del otro país, los instrumentos suscriptos buscaban que un Estado otorgase a los comerciantes del otro Estado el mismo trato que les daba a aquellos de su propia nacionalidad. Esto constituyó un antecedente directo del principio de “trato nacional”, incluido en el siglo XX en los acuerdos del GATT y de la Organización Mundial del Comercio.

Por otro lado, en ese tipo de acuerdos se comenzó a incluir la cláusula de la nación más favorecida. Tal como señala Brown (citado en Organización Mundial del Comercio, 2011), en un primer momento la incorporación de esa cláusula no tenía por objeto dismantelar los sistemas de protección nacional del comercio establecidos en los marcos de las relaciones coloniales de ultramar, sino simplemente “asegurar que los comerciantes extranjeros que comerciaban por mar recibieran un trato no menos favorable que otros comerciantes extranjeros” (Brown, en Organización Mundial del Comercio, 2011, p. 49).

En el siglo XIX, como consecuencia de los cambios económicos ocasionados por la Revolución Industrial, iniciada en el 1700, y de la aparición de la teoría económica liberal⁵, se produjo una mayor tendencia a la liberalización del comercio, la cual tuvo impacto sobre los objetivos de los tratados. Sin embargo, esa tendencia no fue lineal y estuvo fuertemente influenciada por los procesos de expansión y contracción económica.

Durante ese siglo, hubo un importante incremento en la negociación de acuerdos de preferencias comerciales y en la inclusión de la cláusula de la nación más favorecida (NMF). Uno de los principales hitos en materia de acuerdos comerciales y de la NMF fue el tratado Cobden-Chevalier, suscripto entre Francia e Inglaterra en 1860. Ese instrumento tuvo especial relevancia porque incluyó dicha cláusula –disponiendo que, si una de las partes negociaba un tratado con un tercer país, la otra se beneficiaría automáticamente de cualquier arancel más bajo que se le concediese a ese tercer país– y porque fue el puntapié que disparó la negociación y suscripción de acuerdos comerciales entre las potencias europeas entre 1860 y 1870.

Como señala Cameron (2005), en la década de 1860 Francia negoció tratados con Bélgica, Zollverein, Italia, Suiza, los países escandinavos y

⁵ En 1776 se publicó la primera edición del libro *La riqueza de las naciones* de Adam Smith.

prácticamente todos los países europeos excepto Rusia. A su vez, otros países europeos también firmaron tratados entre sí, incluyendo en todos los casos la cláusula de nación más favorecida, por lo que, cada vez que uno nuevo entraba en vigor, se producía una reducción de los aranceles de importación. Esta situación llevó a citado autor a afirmar que, entre los años 1860 y 1870 –aunque en rigor debería considerarse 1873 cuando se inició la primera gran depresión en la economía mundial–, “Europa estuvo más cerca del librecambio completo de lo que nunca lo estaría hasta después de la Segunda Guerra Mundial” (Cameron, 2005, p. 469).

En el siglo XX, las funciones comerciales y de negociación comercial por parte del Estado ya estaban bien consolidadas. Sin embargo, ello no significó que, en materia de diplomacia económica y comercial, no se hayan reportado cambios. Por el contrario, desde la segunda posguerra, se inició un período de vertiginosos cambios marcado por diversos fenómenos, entre los que se destacaron el fortalecimiento de la diplomacia multilateral a través del GATT en un primer momento y luego de la OMC, y el surgimiento y la consolidación de bloques económicos y de las relaciones interbloques. Todos esos elementos generaron que se incorporasen y desarrollasen nuevas materias en el ámbito de las negociaciones económicas y comerciales, las que, debido a su creciente complejidad, requieren cada vez un mayor grado de especialización.

Al igual que las teorías económicas liberales y los cambios tecnológicos del siglo XVIII y XIX influyeron sobre las políticas económicas y comerciales de los Estados, en el siglo XX y a comienzos del siglo XXI encontramos que aparecieron nuevas teorías que buscaron explicar los patrones del comercio internacional e impactaron sobre la formulación de esas políticas, a la vez que los avances tecnológicos generaron consecuencias en diversos niveles. Conforme Palmieri, las nuevas teorías “intentaron dar cuentas de un mundo en el cual el capital es altamente móvil y los productos se intercambian en todos los estados del proceso de producción” (Palmieri, 2019, p. 15). En este contexto tanto la innovación como los cambios tecnológicos tienen un rol cada vez más relevante en el crecimiento económico y en el desarrollo.

A diferencia de los modelos clásicos y neoclásicos que partían del análisis de mercados de competencia perfecta, las nuevas teorías reconocieron las imperfecciones de los mercados y, sobre esa base, la posibilidad de establecer incentivos para crear ventajas comparativas donde no las había (Palmieri, 2019). Se estima que esto último impactó sobre el diseño y la ejecución de las políticas comerciales e industriales, implicando un mayor reconocimiento del rol del Estado en materia de promoción económica, en un primer momento en el ámbito interno y luego en el internacional.

Asimismo, los cambios tecnológicos de los últimos años impactaron sobre los procesos económicos y las formas en que interaccionan los distintos actores de la sociedad civil. Por un lado, aparecieron nuevos sectores, procesos industriales y mecanismos de comercialización de

bienes y servicios, lo cual puso en un primer plano la necesidad de mejoras en la conectividad de la infraestructura, la transferencia de tecnología, la integración a las cadenas internacionales de valor, las inversiones y el comercio. Dado que todos esos son elementos necesarios para el desarrollo y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, el apoyo a la internacionalización de la economía se ha vuelto un aspecto de peso en la política exterior de los países.

Por otro, la mayor interconexión entre los distintos actores con influencia sobre los procesos económicos –entendiendo por tales no solo a los Estados nacionales, sino también a las distintas agencias y unidades subnacionales que los componen, así como a las empresas y los grupos de interés– generó desafíos en, al menos, dos niveles. En primer lugar, se vio desafiado el concepto de “diplomacia económica” del pensamiento realista y neorrealista. En segundo lugar, se tornó más compleja la coordinación de las políticas de promoción económica en el extranjero, motivo que llevó a que cada vez tengan mayor relevancia los ámbitos de diálogo público-privado, como, por ejemplo, los consejos empresariales.

3. La diplomacia económica

Tras haber realizado una aproximación histórica al proceso por el cual se fueron perfilando algunas de las distintas acciones y labores que se desarrollan bajo la denominada “diplomacia económica”, es necesario avanzar sobre el concepto que se le suele atribuir a esta rama de la praxis diplomática, así como su contenido, instrumentos, formas y actores.

Si bien, como se analizó en el apartado precedente, la conformación de las funciones económicas y comerciales dentro de la práctica diplomática es consecuencia de un proceso histórico, multicausal, dinámico y en constante evolución, la aparición de conceptos claros sobre la diplomacia económica es relativamente reciente –década de 1980–.

El concepto de “diplomacia económica” y la manera en que esta se lleva a cabo varía según los distintos enfoques y cosmovisiones que se tenga de las relaciones internacionales, en particular en lo referido a los actores que influyen sobre los procesos de negociaciones diplomáticas y a las formas en que se conjugan los intereses estatales.

Desde un enfoque estado-céntrico, generalmente vinculado a las teorías realistas y neorrealistas, la *diplomacia económica*, en cuanto rama de la diplomacia en general, podría entenderse como un *medio por el cual los Estados buscan instrumentar su política exterior con el objetivo de incrementar la seguridad económica dentro de un sistema internacional anárquico*.

Según esta perspectiva, la diplomacia económica –y también la comercial– es parte de la diplomacia en general y, al igual que esta, está ligada a los actores e intereses estatales. En este sentido, *la diplomacia comercial es dirigida por funcionarios gubernamentales y vista como un medio para promover los intereses económicos del Estado en los países extranjeros.*

Por lo tanto, la diplomacia económica concebida de esta manera se ocuparía de la agenda económica de la diplomacia en general y no implicaría un tipo diferente de diplomacia o un conjunto diferente de actores diplomáticos (Lee y Hocking, 2010).

En este sentido, conforme Morillas, la diplomacia económica podría entenderse como “la utilización de la capacidad de influencia política de los Estados a favor de sus intereses económicos en los mercados internacionales” (Morillas, 2000, p. 41). Según esta visión, podría diferenciarse a la diplomacia tradicional de la económica en que la primera se focalizaría en aquellos temas de índole político considerados como alta política, mientras que la segunda se enfocaría en cuestiones vinculadas al comercio internacional y a los flujos de inversiones llevados a cabo por las empresas.

Desde esta perspectiva, la diplomacia económica se centraría en el uso de herramientas diplomáticas tradicionales (la inteligencia, el *lobby*, la representación, la negociación y la promoción de las políticas económicas del Estado) para lograr los objetivos económicos del Estado.

Quienes sostienen estas posiciones entienden que

para conseguir buenos resultados, la diplomacia debe ejercer además como catalizador entre la capacidad comercial y económica del país y los rendimientos que pueden aportar otros sectores; desde la política cultural y la innovación tecnológica, a la cooperación internacional. La cohesión que se obtenga de todos ellos constituiría el peso político real del Estado. Y cuánto mayor sea ese peso, mayores serán los créditos –primero políticos, y luego económicos– que reciba el país (Carrascosa, 2011, p. 8).

Dentro de las posiciones realistas y neorrealistas, existen algunos autores como Baldwin que ponen énfasis en el concepto de *Economic Statecraft* –entendiendo por tal el uso estratégico de incentivos económicos positivos y negativos (embargos comerciales y programas de ayuda, entre otros) con la finalidad de obtener un determinado objetivo, que puede ser tanto económico como político–. Es importante aclarar que, si bien utilizan ese concepto, este no describe una realidad nueva; por el contrario, el uso de incentivos económicos ha sido un fenómeno que se registró bajo diversas formas a lo largo de la historia y fue ampliamente tratado por la literatura.

Por otro lado, no todas las visiones concuerdan en incluir ese concepto dentro de la diplomacia económica. Sin embargo, quienes niegan que uno sea parte del otro no dejan de reconocer la relación entre

ambos. En materia de incentivos positivos, según esas posiciones, la relación podría considerarse de tipo instrumental. Al respecto, alegan que, mientras que el concepto de *Economic Statecraft* hace referencia a la utilización del sistema de incentivos, el otro (“diplomacia económica”) implica, en muchos casos, la negociación de acuerdos para la efectiva instrumentación de esos incentivos.

El enfoque multidimensional, generalmente vinculado a las teorías de la interdependencia, toma en consideración un espectro más amplio de actores –estatales y no estatales– que influirían en los procesos de negociaciones diplomáticas, lo cual hace que la definición de diplomacia económica sea más compleja.

Desde ese punto de vista, conforme Lee y Hocking (2010), la diplomacia no se limita a las relaciones interestatales, sino que amplía su espectro a las relaciones sociales, económicas, culturales y políticas entre diversos actores del ámbito interno e internacional. A su vez, la forma en que se desarrollan esos vínculos se lleva a cabo tanto por mecanismos formales como informales.

En ese escenario, facilitado por el proceso de globalización y las mejoras en materia de telecomunicaciones, se observa una creciente interacción entre los actores estatales y no estatales pertenecientes a las distintas unidades políticas, así como una proliferación en la cantidad de actores que intervienen en los procesos transfronterizos.

Junto a los Estados nacionales, aparecen en el ámbito internacional actores subnacionales (regiones, provincias, comunidades autónomas, etc.), actores supranacionales (por ejemplo, Unión Europea) y actores no estatales (organizaciones no gubernamentales, empresas y grupos de interés, entre otros). Todos ellos participarían en la conformación de relaciones internacionales.

Ante esa multiplicidad de actores, según Lee y Hocking (2010), los estudiosos de la diplomacia económica que adhieren a los enfoques multidimensionales se centrarían en el papel de los actores diplomáticos y en los vínculos, actividades e instituciones en las que estos trabajan mientras buscan crear y gestionar las relaciones de interdependencia y dependencia económica. En ese esquema, según los mencionados autores, los diplomáticos son figuras claves en la negociación de reglas, la difusión de normas, la promoción e implementación de políticas económicas y el apoyo a los intereses económicos tanto del Estado como de las empresas originarias del país que representan.

Asimismo, del estudio de la diplomacia económica, se derivarían dos cuestiones centrales y estrechamente vinculadas a esta. La primera hace referencia a los diplomáticos en cuanto agentes de la economía internacional, y la segunda, a cómo desarrollar y mantener una estrategia diplomática integrada y coordinada entre los diversos actores.

Conforme la opinión de los autores citados, los diplomáticos a cargo de la diplomacia económica son actores centrales en la creación y mantenimiento de las prácticas, instituciones y reglas que rigen las relaciones económicas internacionales. Por ello los llaman “servidores invisibles de la economía mundial” (Lee y Hocking, 2010, p. 2), remarcando que no solo cumplen un papel importante en el desarrollo de las relaciones interestatales, sino también en el de las relaciones entre los actores económicos privados e, indirectamente, de los mercados internacionales.

Con relación a la segunda cuestión, es importante tener presente que la diplomacia económica debe ser integrada a la estrategia diplomática de un país, es decir, la primera no es independiente de la segunda ni tampoco puede estar dissociada de ella. En un contexto de multiplicidad de actores estatales y no estatales, se torna indispensable la coordinación a los efectos de mantener dicha integralidad y coherencia. En este sentido, la coordinación, llevada a cabo por los ministerios de relaciones exteriores, involucra temas que también pueden ser de interés de otras carteras gubernamentales y de actores no estatales (empresas, ONG, etc.).

3.1. Objeto e instrumentos más utilizados dentro de la diplomacia económica

Otra cuestión a considerar está relacionada al objeto sobre el cual recae la diplomacia económica. Esta tiene un importante foco en las negociaciones internacionales, realizadas tanto a nivel multilateral como bilateral, y en la realización de cabildeo *-lobby-* para concretar apoyos a las posiciones que un país pueda tener en temas económicos.

Las negociaciones en la práctica suelen estar relacionadas al sistema de gobernanza económica, sus procedimientos y las reglas bajo las cuales se desarrolla el comercio internacional, el acceso a mercados, así como a cuestiones vinculadas a propiedad intelectual, cooperación fiscal, protección de inversiones, etc. En este sentido, se puede afirmar que los temas son variados y los acuerdos alcanzados constituirán los marcos institucionales y los estándares bajo los cuales interactuarán y se relacionarán los actores económicos no estatales y también los estatales.

Los distintos enfoques sobre la diplomacia económica se ven reflejados de diversas maneras en la forma en que se conciben los procesos negociadores y, en particular, en la manera en que estos se llevan adelante. Desde una perspectiva estado-céntrica, se podrían considerar las negociaciones principalmente como un juego de suma cero realizado exclusivamente en el nivel interestatal (fenómeno unidireccional).

En cambio, existen un conjunto de teorías más complejas. Estas entienden que, dada la cantidad de actores e intereses involucrados en las negociaciones económicas internacionales, los procesos negociadores son multidireccionales en cuanto implican un conjunto de

negociaciones que no se limitan a aquella que ocurre exclusivamente entre Estados. Según esas posturas, sostenidas por autores como Putnam, las negociaciones se realizarían en, al menos, dos niveles. Por un lado, hacia afuera, es decir, entre Estados, y, simultáneamente, hacia adentro, o sea, con los diferentes actores estatales internos –incluyendo entidades subnacionales–, así como con los grupos de interés, de presión y el sector privado.

Con relación a esta cuestión, debe tenerse presente, a modo de ejemplo, que los tratados internacionales negociados por los ministerios de relaciones exteriores (poder ejecutivo) en gran parte de los países requieren seguir procedimientos internos, tales como la aprobación legislativa, necesarios para la ratificación del instrumento y su respectiva entrada en vigor. Asimismo, es habitual que los acuerdos comerciales entre países tengan un impacto sobre los diversos sectores de la economía y sobre la distribución del ingreso, generando a nivel doméstico diversas posiciones, a favor o en contra, en función de que sectores se consideren beneficiados o perjudicados por los eventuales resultados de la negociación.

En otro orden de ideas, tal como se mencionó arriba, las negociaciones económicas internacionales se dividen en multilaterales y bilaterales según la cantidad de Estados involucrados en ellas. Las negociaciones llevadas en el marco de la Organización Mundial del Comercio y que derivan en tratados internacionales vinculantes para los Estados signatarios (una vez cumplidos los requisitos de ratificación) son un ejemplo claro de negociaciones multilaterales.

Las negociaciones bilaterales son aquellas que se realizan entre dos Estados y que, en la práctica, derivan, por ejemplo, en un acuerdo entre ambos. En este sentido, uno de los aspectos centrales de la diplomacia económica entendida de la forma que se presenta en este capítulo consiste en la negociación bilateral de acuerdos de naturaleza económica, ya sean de contenido comercial o vinculados a cuestiones variadas, tales como la cooperación fiscal –por ejemplo, intercambio de información tributaria o instrumentos para evitar la doble imposición– o la creación de mecanismos institucionales de diálogo económico, entre otros temas.

A nivel bilateral, con carácter adicional a las negociaciones señaladas y al contacto diario que las embajadas mantienen con las diversas carteras gubernamentales del Estado receptor, es importante destacar, en el ámbito de la diplomacia económica, la relevancia de los mecanismos de diálogo entre países. Estos últimos, si bien no se encuentran ampliamente analizados por la literatura, en la práctica diplomática son un instrumento no solo habitual, sino central de las relaciones económicas bilaterales.

Los mecanismos de diálogo económico, entre los que se destacan las denominadas “comisiones mixtas económico-comerciales”, comprenden

la realización de reuniones de alto nivel entre dos países, en las que prácticamente se tratan todos los temas de la relación económica bilateral. En este sentido, este tipo de mecanismos constituye un espacio donde dos países pueden, por ejemplo, identificar conjuntamente ámbitos de cooperación económica –ya sea en materia de inversiones, transferencia de tecnología, infraestructura y financiamiento–, discutir todos los aspectos de la relación comercial, incluyendo cuestiones vinculadas a la estructura del intercambio, temas aduaneros e impositivos, y supervisar tanto las negociaciones sanitarias como las fitosanitarias, etc.

En el marco de esas comisiones, los países también pueden identificar ámbitos para mejorar la complementariedad económica y crear subcomisiones o grupos de trabajo específicos en función de los intereses comunes y con el objeto de impulsar acciones específicas de cooperación en áreas acordadas, así como avances en cuestiones consideradas relevantes para ellos.

Respecto a los mecanismos de diálogo económico, es importante tener presente los siguientes elementos:

- Las comisiones económico-comerciales son el tipo más habitual de estos mecanismos. Ello no quita que existan otros mecanismos institucionales de diálogo económico de alto nivel que se desarrollen conjuntamente a las comisiones.
- Involucran siempre a dos países, es decir, son de naturaleza bilateral.
- Se estructuran sobre la base de reuniones entre las partes.
- En general, surgen de acuerdos bilaterales en los que se establecen los objetivos generales que tendrán los mecanismos de diálogo, la periodicidad en que se realizarán las reuniones, los criterios básicos para determinar los lugares en que estas se llevarán a cabo y quiénes las presidirán. No obstante, esto último no se observa necesariamente en todos los acuerdos.
- Los mecanismos de diálogo son presididos por funcionarios de alto nivel, generalmente de los ministerios de relaciones exteriores, los cuales, a su vez, encabezan las delegaciones.
- Las partes acuerdan previamente la agenda que tratarán durante las reuniones. Los temas incluidos en dicha agenda suelen comprender las principales cuestiones de la relación económica bilateral, por lo que, como se señaló arriba, pueden abarcar cuestiones de lo más variadas.

Asimismo, la composición de los funcionarios que integran las delegaciones que participan en las reuniones de los mecanismos de diálogo de alto nivel suele reflejar la variedad de temas de la relación económica bilateral entre los países, así como la multiplicidad de actores estatales involucrados en ella.

En todas las cuestiones tratadas en el presente apartado sobre diplomacia económica – negociaciones multilaterales y bilaterales, la realización de cabildeo para concretar apoyos a las posiciones de un país y el proceso de recolección, siempre por medios lícitos, de la información necesaria para encarar una negociación o desarrollar una posición–, las embajadas cumplen un rol fundamental en cuanto son las que en la práctica instrumentan, bajo instrucciones de sus cancillerías, todos esos procesos.

Adicionalmente, las representaciones diplomáticas tienen un papel central en la organización de las reuniones de los mecanismos de diálogo económico de alto nivel. Ese papel se manifiesta, prácticamente, en todos los aspectos de la actividad, es decir, desde las cuestiones logísticas hasta los temas de fondo vinculados al establecimiento de la agenda, su contenido y, fundamentalmente, el contacto con las autoridades del Estado receptor.

4. La diplomacia comercial

No se considera la diplomacia comercial solo una parte de la diplomacia en general, sino de la diplomacia económica. A pesar de que existan varios autores que la describan de manera genérica como un fenómeno independiente o semiindependiente de la rama económica, se entiende que, entre las cuestiones económicas y las comerciales, existe una relación genero-especie.

En este sentido, se puede afirmar que todas las cuestiones comerciales son económicas, pero no todas las económicas son comerciales. Respecto a esto último, debe tenerse presente que, siguiendo a Paul Krugman (2016), la teoría de la economía internacional se divide en dos grandes campos de estudio: el comercio y las finanzas internacionales. Dicho autor, a la vez, identifica un conjunto de grandes temas dentro de la economía política internacional en los que las cuestiones vinculadas al comercio ocupan un lugar preponderante. Entre esos temas se destacan las ganancias del comercio, el patrón de comercio, la relación librecambismo-proteccionismo y la coordinación de políticas comerciales, por ejemplo, en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

En cuanto la diplomacia comercial es una parte de la económica, a la primera se le aplican las observaciones respecto a los enfoques estado-céntricos y multidimensionales realizadas en el apartado donde se trataron los aspectos generales de la diplomacia económica. Ello no significa que no existan algunas cuestiones particulares y específicas de la diplomacia comercial; de hecho, en esta última, la participación de actores no estatales es mucho más amplia que en varios de los temas

–no comerciales– tratados en otros ámbitos de la diplomacia económica. Esto se observa particularmente en la materia de promoción comercial, donde se suele encontrar al Estado trabajando junto a las empresas.

Siguiendo a Enrique Fanjul, la diplomacia comercial se puede definir como “la política de internacionalización de la economía y la empresa que se ejecuta a través de las representaciones diplomáticas de un país” (Fanjul, 2013, p. 1). Esta definición encierra varios elementos importantes.

Por un lado, la política de internacionalización de la economía y de las empresas, aspecto central de la definición, ha pasado a integrar en el mundo contemporáneo un tema de peso dentro de la política exterior de los Estados. El segundo elemento contenido en la definición está dado por el rol instrumental de la diplomacia en cuanto esta constituye un medio para la ejecución de la política exterior y, por ende, de la aludida política de internacionalización.

No obstante, la definición mencionada tiene importantes limitaciones. Estas principalmente se vinculan al hecho de que no incluye ninguna referencia al rol que cumplen los ministerios de relaciones exteriores y comercio internacional en materia de planificación de las actividades específicas de promoción comercial, así como de recopilación de la información necesaria para evaluar cuáles negociaciones de acceso a mercado se estiman viables y prioritarias. Al omitir la referencia a ese rol, también se omite el hecho de que dichos ministerios son el canal de comunicación, enlace y coordinación con el sector empresarial de su país.

Habiendo hecho las aclaraciones respectivas sobre la limitación de la definición suministrada por Fanjul, es necesario determinar cuáles son las principales variables en las que, desde la perspectiva de la praxis diplomática, se descompone el concepto de “internacionalización de la economía y las empresas”. Al respecto, siguiendo a dicho autor, se identifican al menos tres:

1. Favorecer el acceso a los mercados en el extranjero.
2. El incremento de las exportaciones, situación que implica una mayor participación de las empresas de un país en el mercado internacional.
3. La captación de inversiones extranjeras y el fomento al desarrollo de asociaciones estratégicas entre empresas nacionales y extranjeras.

Sobre la base de esas variables, se puede hablar de diplomacia comercial en dos sentidos. El primero hace referencia a las reglas bajo las cuales se desarrolla el comercio internacional y a la facilitación del acceso a los mercados. El segundo se focaliza en el apoyo al sector empresarial a través de la promoción comercial y de las inversiones.

4.1. La diplomacia comercial: las reglas del comercio internacional y el acceso a terceros mercados

Uno de los aspectos centrales de la diplomacia comercial entendida en el primero de los sentidos es el de las negociaciones vinculadas a las reglas bajo las cuales se lleva a cabo el comercio internacional, tanto en el ámbito multilateral como bilateral. Respecto a este último, el concepto de “reglas” tiene un sentido amplio y, como se verá, incluye también cuestiones tales como las condiciones y requisitos para el ingreso de productos a terceros mercados.

Al igual que lo remarcado en el apartado sobre diplomacia económica, en el ámbito multilateral las negociaciones comerciales están relacionadas al sistema de gobernanza global, sus procedimientos y reglas bajo las cuales se desarrolla el comercio internacional, así como al acceso a mercados, entre otros temas. En este sentido, se puede afirmar que esas negociaciones hacen referencia a cuestiones “macro” que en la práctica constituyen los marcos y estándares bajo los cuales se desarrollarán tanto la competencia como el intercambio de bienes y servicios entre empresas pertenecientes a distintos países.

En cambio, las negociaciones bilaterales son aquellas que se realizan entre dos Estados y que, en la práctica, derivan en un acuerdo comercial entre ambos. En este sentido, uno de los aspectos centrales de la diplomacia comercial entendida de la forma que se presenta en este apartado consiste en la negociación bilateral de acuerdos comerciales, categoría bajo la cual se identifican tres grandes tipos de acuerdos.

El primero corresponde a los denominados “acuerdos de libre comercio”, que se pueden definir como instrumentos vinculantes suscritos entre las partes (Estados), que tienen como principal objeto reducir o eliminar aranceles a las importaciones de bienes y servicios de un país a otro y que comprenden una parte significativa del comercio bilateral. Asimismo, ese tipo de acuerdos no suele limitarse a cuestiones arancelarias, sino que en la práctica también incluyen temas vinculados al acceso a mercados, inversiones, compras públicas, servicios financieros, propiedad intelectual y, en la actualidad, comercio electrónico, entre otros asuntos.

En segundo lugar, se encuentran los acuerdos preferenciales. Estos, a diferencia de los primeros, se focalizan en las reducciones arancelarias para un conjunto de productos acordados por las partes y no cubren un porcentaje tan alto del comercio bilateral.

Los acuerdos de libre comercio y los preferenciales tienen una característica particular. Esta consiste en que ambos, junto con las uniones aduaneras, constituyen una excepción al principio de la nación más favorecida.

Las definiciones de “tratado de libre comercio” y de “acuerdo preferencial” suministradas no pretenden ser dogmáticas, sino solamente remarcar un grupo de elementos básicos que faciliten su comprensión. Por esto último, se hizo referencia a ambos desde la perspectiva de las negociaciones Estado-Estado. Sin embargo, en la actualidad, como consecuencia de las uniones aduaneras, muchas de esas negociaciones presentan un espectro más amplio ya que pueden ser llevadas a cabo entre bloques económicos o entre un bloque económico y un país.

Por otro lado, en cuanto el comercio exterior tiene impacto sobre los diversos sectores de la economía y sobre la distribución de la renta, acuerdos comerciales como los mencionados requieren, con carácter previo a que se inicien sus negociaciones, un análisis económico donde se evalúe su conveniencia y extensión. En ese análisis es habitual que se consideren costos y beneficios por sector, se determine cuáles se podrían liberalizar, cómo se realizaría la liberalización y cuál sería su cronograma, entre otras cuestiones técnicas.

En tercer lugar, se pueden mencionar otras negociaciones de acceso a mercado focalizadas no en cuestiones arancelarias, sino en las condiciones y requisitos que debe cumplir un producto procedente de un país para poder ingresar y ser comercializado en el mercado de otro país. Un claro ejemplo de este tipo de negociaciones se da en el sector de los alimentos.

Habitualmente, los países establecen requisitos sanitarios y fitosanitarios para el ingreso y la comercialización de productos alimenticios de origen animal y vegetal. Cuando el sector exportador de un producto particular (por ejemplo, peras) de un país está interesado en exportar ese producto a un segundo país, es corriente que, con carácter previo a la operación de exportación, ambos hayan tenido que negociar un protocolo donde acuerden los requisitos que las empresas exportadoras del primero deben cumplir para que su producto pueda ingresar al segundo (certificados, inspecciones, habilitaciones especiales y registros, entre otros).

La decisión de un país de solicitar a otro el inicio de una negociación sanitaria o fitosanitaria en la práctica implica un análisis previo de diversas variables, las que suelen incluir aspectos vinculados a cuestiones tales como la oferta exportable del producto en cuestión, la dimensión del mercado para ese producto, las preferencias de los consumidores del mercado de destino y su estructura, entre otros elementos.

En las negociaciones de instrumentos internacionales en los que se traten temas relacionados con la forma en que se lleva adelante el comercio internacional, así como en las negociaciones que deriven en los distintos tipos de acuerdos comerciales tendientes a facilitar el acceso a un tercer mercado, las embajadas –ya sea que estas sean representaciones diplomáticas ante organismos internacionales como la Organización

Mundial del Comercio o ante países– juegan un papel central en prácticamente todas las etapas del proceso negociador.

Debe tenerse presente que son ellas las que negocian, recopilan la información necesaria para delinear una estrategia negociadora y las que promueven el interés nacional. A su vez, la función de representación de los diplomáticos implica la comunicación habitual con las autoridades gubernamentales de los países ante los cuales estos están acreditados y, en el caso de los organismos internacionales, con las representaciones de los otros países, comunicación que es un elemento central, sin el cual sería muy difícil llevar a cabo las negociaciones.

4.2. La diplomacia comercial: la promoción del comercio y las inversiones

En la definición general de “diplomacia comercial” de Fanjul, se hizo referencia a esta como un instrumento para la implementación de la política de internacionalización de la economía y la empresa. Asimismo, se señaló la limitación de esa definición en cuanto no incluye el rol central de coordinación y planificación que realizan los ministerios de relaciones exteriores, comercio internacional y sus agencias de promoción.

Al hablar del segundo sentido que se le asigna a la diplomacia comercial, se hace referencia a las acciones de apoyo al sector empresarial que se realizan a través de las representaciones diplomáticas en el extranjero –no solo las embajadas, sino también los consulados–. Esas acciones tienen por objeto promover los procesos de internacionalización de las empresas desde la perspectiva de la segunda y la tercera variable mencionadas (el incremento de las exportaciones y la captación de inversiones extranjeras).

Dado que las diversas acciones que realizan los gobiernos están orientadas a ayudar a las empresas a sortear las principales barreras que enfrentan para internacionalizarse, si se quiere comprender esas acciones es necesario previamente identificar dichas barreras.

En el ámbito externo, se observa que los mayores desafíos están relacionados al problema de la información y a los costos. Varios autores especializados en la materia incluyen también la falta de experiencia exportadora entre las denominadas “barreras externas”.

El problema de la información se manifiesta de diversas maneras. Por un lado, las empresas pueden encontrar dificultades para acceder a aquella información necesaria para evaluar y determinar cuáles mercados le serían de interés en función, por ejemplo, del tamaño de la demanda y de las características de su producto. Por otro, una vez identificados los mercados, es habitual que las compañías enfrenten desafíos para recabar información sobre aspectos centrales de estos, tales como los requisitos de ingreso, la cadena de comercialización del producto por

ofrecer, los principales competidores, importadores y distribuidores, las preferencias del consumidor y aspectos legales, entre otras variables.

La cuestión del costo también se relaciona con el problema de la información. Es habitual que las empresas sin experiencia exportadora consideren la salida a los mercados internacionales como un proceso complejo y oneroso para el cual no se sienten preparadas, especialmente si se tiene en cuenta que difícilmente tengan un departamento de comercio exterior especializado en realizar un proceso de exportación o en identificar mercados de interés y potenciales clientes. Por otro lado, no debe minimizarse la existencia de barreras y desafíos relacionados a cuestiones idiomáticas y culturales.

A los efectos de ayudar a las empresas a sortear esas barreras, los gobiernos, a través de sus representaciones diplomáticas en el exterior, suelen realizar un conjunto de acciones específicas de promoción comercial y de apoyo al sector empresarial. Esas acciones son variadas, permiten a las compañías bajar los costos de internacionalizarse, e incluyen instrumentos tales como informes de mercado, relevamiento de oportunidades comerciales, organización de misiones y ferias comerciales, seminarios de negocios y *roadshows*⁶. A continuación, se tratarán brevemente esas herramientas, junto al papel de los ministerios y de sus representaciones diplomáticas en su planificación y ejecución.

4.2.1. La inteligencia comercial y las oportunidades comerciales

La inteligencia comercial implica la recolección ordenada de datos sobre un mercado particular para poder procesarlos, interpretarlos y analizarlos. Este tipo de actividad, realizada con un enfoque cuantitativo más que cualitativo, busca sobre la base de datos duros –por ejemplo, de tipo estadístico– comprender un mercado determinado, predecir sus tendencias y preferencias, identificar nichos con potencial de crecimiento y conocer la competencia, entre otros objetivos.

Si bien los principales conceptos e instrumentos de la inteligencia comercial provienen del ámbito empresarial, esta se ha convertido en una herramienta central y de gran relevancia dentro de la diplomacia comercial. Ninguno de los objetivos de esta rama de la diplomacia, considerada tanto en el primer sentido (negociación) como en el segundo (promoción), sería posible sin la realización de trabajos previos de inteligencia comercial.

Desde el aspecto de las negociaciones, la inteligencia comercial tiene relevancia en el proceso de evaluación y decisión respecto a qué mercados abrir y, una vez determinado eso, cuáles priorizar –es decir, el

⁶ Existen otras acciones adicionales de promoción comercial. La mención realizada no es taxativa.

orden que se les dará a los procesos de apertura—. Debe tenerse presente que, en un escenario de recursos limitados, se torna fundamental la correcta administración de estos, la cual implica una concentración de los esfuerzos negociadores en aquellos productos y sectores con mayor potencial de crecimiento en un mercado dado.

Por otro lado, la inteligencia comercial también cumple un papel central en materia de apoyo al sector empresarial, en particular a las empresas interesadas en realizar los primeros pasos dentro del proceso de internacionalización, así como en aquellas que buscan expandirse en nuevos mercados o en uno existente.

Una de las principales herramientas de la inteligencia comercial son los informes, ya sean estudios o perfiles de mercado. A través de estos, se busca realizar una evaluación detallada de todos los datos disponibles acerca de uno o varios productos en un mercado determinado. Dentro de esa información, se suelen incluir desde datos generales sobre la economía del país de destino hasta estadísticas sobre exportación-importación del producto de interés, condiciones de acceso, principales importadores y competidores, canales de distribución, preferencias de los consumidores, marcos regulatorios e información sobre las ferias especializadas vinculadas al producto o al sector al cual este pertenece.

Es habitual que, por diversas circunstancias, tales como la falta de experiencia en comercio exterior y de presencia física en los mercados de interés, las firmas tengan dificultades para el acceso a esa información. También es usual el desconocimiento sobre los instrumentos disponibles para salir a buscar clientes en el extranjero. Es en esta materia precisamente donde el diálogo de las empresas con las áreas especializadas en promoción comercial dentro de los ministerios de relaciones exteriores y comercio internacional, así como el trabajo que realizan las representaciones en el extranjero, cumple un rol central.

Las carteras gubernamentales en el país de origen tienen un papel clave en el proceso de comunicación con el sector empresarial, compuesto tanto por empresas como por cámaras y asociaciones. Ese diálogo permite, por un lado, conocer los principales intereses de los distintos rubros y, por otro, canalizar la información comercial generada por las embajadas y consulados en el extranjero.

Las secciones a cargo de la promoción económico-comercial de las representaciones diplomáticas, dados su especialización, su mandato y su presencia física en el mercado del país en el cual se encuentran, realizan un importante trabajo en materia de recolección y análisis de datos –informes de mercado—. Mediante la inteligencia comercial, buscan identificar nuevos nichos para los bienes y servicios ofrecidos por las empresas de su país, así como productos o sectores cuyo potencial en el mercado de destino no esté siendo lo suficientemente explorado. También desentrañan los principales desafíos y barreras de ingreso que

enfrentarán las compañías interesadas en proveer bienes y servicios, lo cual es un elemento necesario para ayudarlas a sortearlos.

Para todas estas tareas, es de gran importancia no solo contar con bases de datos adecuadas, sino también con el trabajo de campo, que solo se puede realizar cuando hay presencia física en el lugar. Es por ello por lo que las oficinas comerciales de las embajadas y consulados son un instrumento central. Por un lado, mantienen contacto habitual con las asociaciones y cámaras sectoriales del lugar donde se encuentran, con las empresas y las carteras gubernamentales de diversos tipos, entre otras entidades. Por otro, las representaciones diplomáticas son la primera cara visible de un país en el extranjero. Cuando ese país es conocido mundialmente por su desempeño y calidad en uno o varios sectores determinados (por ejemplo, alimentos, vinos y *software*), es normal que las secciones económicas y comerciales de sus embajadas y consulados reciban solicitudes de información por parte de importadores o usuarios de esos bienes y servicios y que incluso estos comuniquen su interés en identificar nuevos proveedores, lo que da lugar al surgimiento de oportunidades comerciales.

A su vez, las representaciones también tienen una actitud proactiva en cuanto a la detección de ese tipo de oportunidades. Muchas veces ellas surgen en ocasión o como consecuencia de las reuniones con las cámaras empresariales, importadores y empresas, así como de las redes de *networking* que se arman y administran desde las secciones económicas.

En todos los casos, las representaciones diplomáticas comunican las oportunidades comerciales a las oficinas encargadas de la promoción comercial dentro de los ministerios de relaciones exteriores y comercio internacional del país al cual representan para que estas distribuyan la información entre empresas y cámaras sectoriales por los canales institucionales correspondientes. A modo de ejemplo, en el caso de Argentina, las oportunidades comerciales relevadas por las embajadas y consulados se encuentran disponibles en el portal Argentina Trade Net.

4.2.2. Misiones comerciales

De manera genérica, se puede definir una misión comercial como un viaje, coordinado y organizado por una entidad empresarial o gubernamental de un país o por ambas, en el que un grupo de empresas pertenecientes a ese país visita un segundo país con el objetivo de mantener rondas de negocios que les permitan establecer los primeros contactos con los empresarios del lugar de destino y así facilitar tanto una operación de exportación-importación, como el inicio de una relación comercial entre privados. En este sentido, las misiones comerciales, al igual que las ferias, buscan facilitar el contacto directo entre las firmas

exportadoras de un país y los importadores –potenciales demandantes de los productos o insumos– del otro.

Esta definición busca captar los aspectos centrales de una misión comercial de manera sencilla. No obstante, es importante remarcar que, en cuanto es general, no hace referencia a si las empresas que viajan al otro país buscan ofrecer sus productos o, por el contrario, son potenciales demandantes de aquellos ofrecidos por las firmas del país al cual están viajando. Dicha omisión es intencional y se debe al hecho de que existen diversas clases de misiones comerciales y formas de categorizarlas.

Si las misiones comerciales consisten en un viaje a un segundo país en el que las empresas participantes de la misión están interesadas en identificar potenciales clientes, es decir, demandantes de sus bienes y servicios en ese segundo país, se las cataloga como misiones comerciales directas. Estas son el tipo más habitual.

No obstante, existe una segunda categoría, también muy importante, denominada “misiones comerciales inversas”. Estas se dan cuando un país invita a un grupo seleccionado de empresas de otro a que mantengan rondas de negocios y visitas a las empresas del primero con el objetivo de que compren sus productos o demanden sus servicios. Es decir, por contraposición a la misión directa, en las inversas el viaje lo realizan las empresas del segundo país sobre la base de una invitación cursada desde el país interesado en promover las exportaciones de sus compañías.

Desde la perspectiva de los sectores involucrados en una misión comercial, también se las puede clasificar en sectoriales y multisectoriales. Mientras que las primeras son aquellas en que las empresas participantes se especializan u ofrecen bienes y servicios pertenecientes a un solo sector (por ejemplo, tecnologías de la información), las segundas pueden abarcar una pluralidad de sectores, no necesariamente relacionados entre sí. En la actualidad existe una preferencia por las misiones comercial de tipo sectorial, entendiéndose que su organización no solo es más sencilla, sino también más eficiente y con mejores resultados.

Por otro lado, también pueden existir misiones comerciales directas de tipo comprador. Sin embargo, estas no son tan comunes y, salvo excepciones, no es habitual que los gobiernos a través de sus ministerios y representaciones en el exterior organicen este tipo de actividad. En general, los esfuerzos de las carteras gubernamentales se focalizan en la promoción de las exportaciones.

Los ministerios, agencias de promoción, embajadas y consulados tienen un rol fundamental en la planificación, organización y coordinación de las misiones comerciales. En materia de planificación, es central el diálogo que mantienen con el sector empresarial, incluyendo las cámaras y las asociaciones.

Debe tenerse presente que tanto las misiones comerciales como las ferias implican la asignación de recursos monetarios y humanos por parte de los gobiernos, con la finalidad de impulsar la internacionalización de sus empresas. Es por ello por lo que estas actividades, en cuanto están hechas para apoyar al sector privado, deben responder a sus intereses en los mercados de destino y a la existencia de oportunidades o nichos de mercado.

Las embajadas y consulados realizan un trabajo central en la organización de las misiones comerciales directas e inversas. Ese trabajo implica tareas que abarcan desde aspectos logísticos y técnicos –elección de los lugares donde se llevarán a cabo las rondas de negocios y los seminarios que habitualmente se incluyen en este tipo de actividades, así como aspectos relacionados a la gráfica de la misión, folletería, proyecciones de videos e imágenes, entre otros– hasta cuestiones de fondo, tales como el armado de las rondas de negocio.

En el caso de las misiones comerciales directas, esto último implica la concertación de las reuniones que serán mantenidas por las empresas que integrarán la misión con las del lugar de destino. Esas reuniones son acordadas con carácter previo al viaje y, en la práctica, demandan meses de trabajo preparatorio. Para poder concertarlas y para que sean adecuadas –es decir, que exista una correlación entre el producto que ofrece una empresa y el que la otra estaría interesada en adquirir–, es indispensable el estudio tanto de los productos y servicios que se ofrecerán, como el de las empresas a contactar. También es central para el éxito de una misión contar con buenas bases de datos de información comercial –las que suelen incluir listado de importadores– y con un diálogo fluido con las empresas, cámaras y asociaciones empresariales locales.

El trabajo que implica una misión comercial inversa, si bien tiene varias similitudes con el de una directa, también presenta diferencias importantes. Las empresas que participan en este tipo de misiones son seleccionadas e invitadas por el país de destino, que es el interesado en promover sus exportaciones. Esas invitaciones –que pueden cubrir, según los casos, total o parcialmente los gastos del viaje– implican un proceso previo de selección en el que representaciones diplomáticas cumplen un papel importante en cuanto suelen aportar información sobre los principales demandantes de bienes y servicios dentro del sector en el que se focalizará la misión y sus respectivos perfiles. Esto último permite que los organizadores –invitantes– puedan seleccionar aquellas que estimen más adecuadas y, posteriormente, cursar –en muchos casos también a través de las embajadas y consulados– las respectivas invitaciones.

4.2.3. Las ferias comerciales

Bajo una perspectiva moderna, se pueden definir las ferias comerciales como una suerte de vitrina en las que cientos de empresas de distintos lugares del mundo exponen sus productos y servicios ante un público, generalmente especializado –que en muchos casos incluye a potenciales demandantes de esos productos y servicios–, permitiéndoles mantener reuniones de negocios, preacordadas o no, en ocasión del evento. Una ventaja adicional de la participación en las ferias es que las empresas pueden asistir a seminarios sobre determinados desafíos que enfrenta el sector al cual pertenece su actividad, entrar en contacto con nuevas tecnologías y conocer la competencia.

Las ferias implican una entidad organizadora, que muchas veces suelen ser asociaciones empresariales sectoriales –que, en algunos casos, pueden estar apoyadas por diversas carteras gubernamentales–, empresas expositoras –que participan con un *stand* o puesto de trabajo– y público. Si bien no es una condición necesaria, es habitual que estos últimos sean especializados en la temática del evento. A modo de ejemplo, el Private Label Trade Show, una de las principales ferias de marca blanca de los Estados Unidos, es organizado por la Private Label Manufacturing Association, y cuenta como exhibidores a empresas especializadas en productos de marca blanca y como asistentes a compradores del sector (supermercados, farmacias, distribuidores, etc.).

Las ferias y exposiciones son costosas para las empresas. Es por ello por lo que, con el objetivo de apoyarlas, los gobiernos suelen participar en este tipo de eventos con pabellones nacionales. En la práctica esos pabellones consisten en un espacio amplio, contratado por un país, dentro del cual participa un número determinado de empresas con pequeños puestos de trabajo. Todo lo incluido en el pabellón –los puestos de trabajo, uno o varios espacios para reuniones, la cartelería, el mobiliario, etc.– responde a un diseño realizado en función de varios elementos que incluyen desde los reglamentos de construcción dispuestos por los organizadores del evento hasta la marca país que se quiere promover junto a los productos de las empresas.

Al igual que con las misiones comerciales, la organización y coordinación de un pabellón nacional en una feria requiere, tanto por parte de los ministerios de relaciones exteriores y comercio internacional, como de las embajadas y consulados involucrados, un rol activo. Este se traduce en un conjunto de acciones previas entre las que se destacan, a modo de ejemplo, la contratación del espacio físico del pabellón nacional, la negociación de su ubicación, y el estudio del reglamento del evento, especialmente en lo referido al diseño y construcción del pabellón, así como a la publicación de catálogos y al uso de las plataformas digitales de *matchmaking*, entre otras cuestiones.

En particular, los catálogos, especialmente los digitales, son de gran relevancia para que el público que atienda a la feria pueda conocer y evaluar con anticipación a las empresas expositoras a quienes visitará durante el evento. Adicionalmente, en la actualidad las ferias también ofrecen plataformas digitales para la realización del *matchmaking*, es decir, para el armado de reuniones de negocios, en función de los perfiles cargados por las empresas. El correcto uso de esas plataformas y de los sistemas de mensajería *online* asociados a ellas permite a las compañías optimizar los resultados de su participación en la actividad.

Cuando leemos que una feria es, por ejemplo, del 10 de abril al 13 de abril, entendemos que ello haría referencia a lo que se podría denominar la “materialidad” del evento. Dados los esfuerzos que se requieren para su organización, así como el hecho de que las empresas deben tener un rol activo en la carga anticipada de la información y en el manejo de las distintas plataformas digitales, en rigor las ferias comienzan con bastante anticipación a su inicio formal.

En el caso de los pabellones nacionales, si bien la carga de la información en las plataformas digitales es responsabilidad de las empresas que integrarán el pabellón, los ministerios de relaciones exteriores y las agencias de promoción, junto a las representaciones diplomáticas, tienen un papel central en la cuestión. Son ellos quienes están en contacto con los organizadores, reciben la información y los reglamentos que se deben cumplir, conocen los cronogramas en los que se deben llevar a cabo las distintas acciones previas al evento, incluyendo los plazos en los que las empresas participantes del pabellón deben subir la información a las plataformas, y comunican a tiempo esos plazos para que se pueda hacer un uso óptimo de los recursos disponibles.

4.2.4. Viajes de negocios, *roadshows* y seminarios

Junto a las misiones y las ferias, los viajes de negocios, *roadshows* y seminarios son herramientas centrales para la promoción del comercio y las inversiones. Todos ellos son mecanismos complementarios entre sí, por lo que, en muchas ocasiones, se realizan de manera conjunta –por ejemplo, es práctica habitual que en una misión comercial se incluya un seminario de negocios dentro de su programa–.

Los viajes de negocios presentan varias similitudes con las misiones comerciales descritas en el presente capítulo. La principal diferencia radica en que, mientras que en una misión comercial hay una delegación organizada por un gobierno, por una cámara empresarial o ambos y compuesta por varias compañías, en un viaje de negocios solo hay una empresa que normalmente viaja de manera privada –es decir, ella misma organiza el viaje y solicita colaboración a las representaciones diplomáticas–.

El objeto del viaje será mantener reuniones de negocios que permitan explorar el mercado, establecer los primeros contactos con potenciales clientes o consolidar relaciones existentes. Su armado requiere un *modus operandi* similar al de las misiones comerciales (estudio de los productos y servicios que se ofrecerán, contar con buenas bases y con un diálogo fluido con las empresas, cámaras y asociaciones empresariales del lugar de destino, etc.).

Los *roadshows*, por su parte, son un instrumento cada vez más utilizado, especialmente en materia de promoción de turismo e inversiones. Básicamente, consisten en giras por diversas ciudades y países en las que una o varias empresas presentan ante un público especializado (por ejemplo, operadores turísticos o fondos de capitales de riesgo) las oportunidades que ofrecen. En materia de promoción de inversiones, en los *roadshows* se pueden presentar proyectos de inversión concretos para los cuales las empresas estén buscando capital o socios estratégicos. También se pueden utilizar para difundir el lanzamiento de procesos licitatorios de grandes obras de infraestructura y energía por ser llevadas a cabo; por ejemplo, bajo la modalidad de inversión pública, por los diversos gobiernos nacionales o por entidades subnacionales.

En la organización de todas estas actividades las representaciones diplomáticas tienen un papel central. Esa centralidad se manifiesta tanto en cuestiones logísticas como de fondo. Respecto a las primeras, las oficinas económico-comerciales habitualmente coordinan todos los aspectos vinculados a la parte técnica, los que abarcan la selección del lugar donde se realizará la actividad, la contratación del equipamiento necesario (audio, video, mobiliario, etc.) y los procedimientos de registración.

Las cuestiones de fondo son varias y se vinculan al conocimiento del sector sobre el cual versará la actividad, a la identificación de las empresas que serán su *target*, al armado del programa y de la convocatoria, a la extensión y administración de la red de contactos –*networking*– y al diálogo fluido –no ocasional– con las asociaciones, cámaras y empresas locales. Esto último constituye un elemento fundamental y es el resultado de la presencia física en el lugar llevada a cabo por los países a través de sus embajadas y consulados.

5. Perspectivas de la diplomacia económica y comercial en el siglo XXI

En el presente apartado, se busca dar una noción de las principales perspectivas de la diplomacia económica y comercial en un contexto marcado por la aparición de criptoactivos, por un peso creciente de las economías asiáticas dentro de la mundial y por el impacto de las

tecnologías de la información –en particular aquellas relacionadas al comercio electrónico y a las plataformas sociales– sobre las estrategias de *marketing* e internacionalización de las empresas.

El enfoque que se le dará a estos temas será de tipo instrumental, es decir, no se tratará el fondo de las cuestiones, ni las diversas posiciones de los países, sino que se hará mención de ellas en cuanto impacten, o tengan la capacidad de hacerlo, sobre la diplomacia económica y comercial, entendidas ambas como un instrumento para la ejecución de la política exterior.

Entre las principales cuestiones que afectarán al ejercicio de la diplomacia económica y comercial, se vislumbran las siguientes: necesidad de avanzar en estándares y marcos regulatorios en ciertas cuestiones financieras; mayor multidireccionalidad en los procesos de negociación diplomática y de radicación de inversiones; incremento del peso económico de Asia sobre la economía internacional; e impacto del comercio electrónico y de las plataformas sociales sobre las formas que los gobiernos apoyan al sector empresarial.

5.1. Necesidad de avanzar en estándares y marcos regulatorios en ciertas cuestiones financieras

Dentro de la diplomacia económica, se estima que en los próximos años se fortalecerá la rama financiera. En rigor, este fenómeno ya viene ocurriendo en el marco del Comité de Basilea y del G-20, en particular del Consejo de Estabilidad Financiera, como consecuencia de la crisis de 2007-2009. Esta puso de manifiesto la relevancia de contar con un mayor nivel de coordinación en cuestiones regulatorias del sistema financiero a los efectos de mitigar riesgos sistémicos que puedan afectar a la economía mundial, así como de reducir la inestabilidad de ese sistema.

Desde fines de la segunda década del siglo XXI, cada vez son mayores las preocupaciones de los ministerios de finanzas y bancos centrales por los vacíos legales y carencias de estándares en torno a las criptomonedas. Varios gobiernos y entidades, entre ellas el Consejo de Estabilidad Financiera, estiman que en la actualidad los criptoactivos no representan un riesgo sistémico para la estabilidad del sistema financiero global; no obstante, entienden que ello no significa que no existan riesgos actuales y emergentes que puedan afectar la estabilidad financiera, la protección de los inversionistas y la efectiva aplicación de los regímenes de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

Por todos esos motivos, junto al hecho de que el crecimiento en el uso y cantidad de criptomonedas podría generar en el futuro la aparición de riesgos financieros sistémicos, se espera en los próximos años una

mayor actividad de coordinación entre los gobiernos y, consecuentemente, un fortalecimiento de la diplomacia financiera.

5.2. Mayor multidireccionalidad en los procesos de negociación diplomática y de radicación de inversiones

En un marco de flujos de información creciente y mayor participación de la sociedad civil, se espera que se profundice el carácter multidireccional de las negociaciones dentro de los procesos diplomáticos, tornándose vital el diálogo con los diversos grupos de interés y de presión tanto para cuestiones vinculadas a negociaciones comerciales, como para aquellas relacionadas a la radicación de inversiones. Asimismo, en materia comunicacional, es de esperar una mayor integración de la diplomacia económica y comercial con la diplomacia pública.

Por otro lado, dado que las acciones de promoción del comercio y las inversiones coordinadas e impulsadas por los gobiernos tienen como destinatario al sector empresarial, el diálogo con este se vuelve fundamental a los efectos de poder conocer sus intereses y desafíos en materia de internacionalización. Es por ello por lo que se estima que en los próximos años no solo continúe, sino que se incremente la utilización de consejos empresariales público-privados, con el objeto de fortalecer la interacción entre ambos sectores y así permitir una mejor planificación de actividades y un uso más eficiente de los recursos.

5.3. Incremento del peso económico de Asia sobre la economía internacional

Asia ha sido una de las regiones de mayor dinamismo en términos de crecimiento económico. Sus altas tasas de crecimiento han generado que los países pertenecientes a esa región se transformasen en importantes motores de la economía internacional, ocupasen un rol central en materia de comercio exterior y, en el caso de China, India e Indonesia, se proyectasen como la primera, segunda y cuarta economía del mundo para el año 2050.

Entre 1978 y 2020, China creció a una tasa anual promedio del 9,3 %, lo que le permitió a partir del 2010 transformarse en la segunda economía del mundo. En el caso de la India, entre el 2010 y 2019, su PBI reportó un crecimiento anual promedio del 6,7 %, lo cual le permitió consolidarse como el quinto más grande. Los países pertenecientes a la ASEAN también tuvieron importantes tasas de crecimiento en los últimos 20 años, las que les facilitaron una rápida recuperación de la crisis de 1997 y un peso destacado en materia económico-comercial.

Ese dinamismo de la región se refleja en las proyecciones sobre la dimensión de sus clases medias. Conforme Buchholz (2020), se espera

que los sectores medios de los países asiáticos crezcan de 2.000 millones a 3.500 millones de personas entre el 2021 y el 2030. A modo de ejemplo, según Hamel (OECD, 2019), para el 2030 la clase media china pasaría a estar constituida por 1.200 millones de personas, tras incorporar 370 millones, y la india, actualmente compuesta por 400 millones de personas, incorporaría otros 600 millones.

El crecimiento económico, de los procesos de urbanización y de las clases medias asiáticas llevará a que en las próximas décadas haya un incremento en la demanda de productos y una modificación en los patrones de consumo por parte de esos sectores, cuya dimensión, en términos agregados, será superior a la de la clase media europea y estadounidense.

Desde la perspectiva de la diplomacia comercial, se espera que los cambios aludidos, que implicarán un mayor peso de Asia en la economía mundial, se reflejen en un incremento tanto de las negociaciones comerciales, como de la realización de trabajos de inteligencia comercial y de acciones específicas de promoción del comercio y las inversiones.

5.4. Impacto del comercio electrónico y de las plataformas sociales sobre las formas en que los gobiernos apoyan al sector empresarial

El comercio electrónico permite a los consumidores beneficiarse de una mayor cantidad de opciones y variedades de productos provenientes prácticamente de todas las latitudes del planeta, a precios más competitivos y, especialmente en el caso de bienes importados, con tiempos de entrega más reducidos.

Conforme la UNCTAD, en el 2019 aproximadamente 1.500 millones de personas, es decir, más de un cuarto de la población mundial mayor de 15 años, realizaron compras *online*. Si bien el citado organismo aún no ha publicado los datos agregados correspondientes al 2020, se espera que, como consecuencia de la crisis sanitaria internacional y de las medidas de confinamiento dispuestas por una gran cantidad de países, durante ese año se reporte un fuerte crecimiento en el comercio de bienes realizado a través de plataformas *online*.

En términos absolutos, según datos preliminares de consultoras independientes, a pesar de los desafíos que enfrentó el comercio minorista en el 2020, durante ese período las ventas minoristas *online* en todo el mundo habrían superado los USD 4 billones. Por otro lado, esos mismos estudios prevén que la tendencia continúe y que para el 2022 las ventas trepen a los USD 5 billones.

El crecimiento del comercio *online* tiene consecuencias en materia de diplomacia comercial, tanto sobre las negociaciones internacionales que llevan a cabo los países, como sobre las acciones de apoyo a la internacionalización de las empresas planificadas y desarrolladas por

los gobiernos. Respecto a las primeras, más de 80 países se encuentran negociando un conjunto de normas y estándares sobre comercio electrónico en el marco de la Joint Statement Initiative, adoptada durante la 11.º Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio en la Ciudad de Buenos Aires en diciembre del 2017, y de la Declaración Conjunta emitida durante la reunión de ministros celebrada al margen del Foro de Davos en el 2019.

Existirían importantes diferencias entre los países sobre la forma y extensión de las negociaciones. Algunos entienden que se debería alcanzar un instrumento amplio que facilite una mejora en los marcos normativos sobre comercio electrónico, en la confianza, las condiciones de la competencia, la seguridad y la protección de datos. Otros preferirían un enfoque más restringido que se centrara en el comercio de bienes realizado a través de Internet.

El apoyo a la internacionalización de las empresas que brindan los gobiernos a través de sus ministerios, agencias y representaciones diplomáticas no es, ni lo será, ajeno al impacto de las tecnologías de la información, los medios sociales y las plataformas de comercio electrónico sobre las conductas de los consumidores y las estrategias de *marketing*. Especialmente para las firmas pequeñas y medianas, las tecnologías digitales les permiten incrementar su exposición, reducir los costos de comercialización de sus productos y ampliar sustancialmente su presencia tanto en el mercado interno como en terceros países.

Las embajadas y consulados, en coordinación con los ministerios de relaciones exteriores y de comercio internacional y con sus agencias de promoción, juegan un papel central como facilitadores de herramientas e información que les permita a las empresas poder aprovechar dichas ventajas. Ese papel se puede manifestar de diversas maneras.

La primera es la identificación de *influencers* para fomentar las relaciones entre estos y las empresas, así como su utilización para la promoción de la marca país y de sectores de interés. En la actualidad existe una rama dentro del *marketing* denominada *influencer marketing*. En ese marco, las empresas buscan desarrollar asociaciones y relaciones con *influencers* con el objeto de difundir sus marcas y productos ante una audiencia específica, asignando presupuesto para ello. Una de sus principales ventajas consiste precisamente en la segmentación de la audiencia en función del “área de influencia” en la que el *influencer* se especialice.

Los *influencers* varían entre los países e incluso entre las ciudades, por lo que las representaciones diplomáticas pueden jugar un rol fundamental tanto en su identificación como en el manejo de las relaciones con estos, quienes a su vez pueden constituir un canal adicional para la difusión de la marca país y de productos específicos –vinos, productos alimenticios, turismo, entre otros– ante un público determinado.

Algunos países han desarrollado programas especiales con el objeto de fortalecer el conjunto de sus marcas en el extranjero. Por ejemplo, en el caso de España, el programa ICEX Influencers busca ayudar a las empresas españolas a que optimicen su inversión en *marketing* digital e identifiquen qué agencias se adecuarían mejor a sus necesidades⁷.

La segunda consiste en la identificación de plataformas de comercio electrónico que puedan ser usadas por las empresas para comercializar sus productos en el mercado de un tercer país y de canales digitales para que los gobiernos puedan promocionar su marca país, bienes de consumo y el turismo. Al igual que los *influencers*, las plataformas de comercio electrónico y los canales digitales pueden variar de un país o de una región a otra. Las representaciones diplomáticas pueden cumplir un rol central en su identificación y en la generación de marcos institucionales que faciliten a las empresas exportadoras hacer un uso óptimo de las plataformas.

A modo de ejemplo, Argentina suscribió un acuerdo con Alibaba con el objeto de crear un marco institucional para la realización de campañas por categoría de productos a fin de posicionarlos en las plataformas de la firma china y facilitar la capacitación para que las empresas argentinas incorporen el uso de tecnologías digitales y generen tiendas virtuales que les permitan aprovechar nuevos métodos de comercialización. Un caso similar sería el programa eMarketServices del ICEX, cuyo objetivo consiste en facilitar a las empresas españolas la venta internacional a través de sistemas *online*.

Finalmente, la tercera forma está dada por el rol que las embajadas y consulados pueden tener en materia logística, por ejemplo, a través del apoyo para el desarrollo de *hubs* logísticos. Estos últimos consisten en un conjunto de servicios provistos generalmente por una empresa del mercado de destino a una empresa exportadora de otro país a través de una zona franca. Entre esos servicios se suele incluir: la recepción, el despacho, la declaración y la inspección en aduana de la mercadería; su transporte, almacenamiento y acondicionamiento según las reglas necesarias para la comercialización (etiquetado, reempaquetado, etc.); y la entrada y salida al depósito y gestión de inventario.

Una de las ventajas de ese sistema es que permite a las empresas de un país contar con *stock* en el mercado de destino y, de esa forma, reducir el tiempo de entrega de sus productos, responder a la inmediatez y celeridad esperada por los consumidores, operar más ágilmente en plataformas *online* y disminuir costos de comercialización.

Un ejemplo de *hubs* logísticos son los centros de distribución argentinos en diversas ciudades de China, Panamá, Emiratos Árabes y Bélgica. En los procesos de identificación de empresas proveedoras de servicios

⁷ El ICEX es la agencia de exportaciones e inversiones del gobierno español.

en los puertos de esos países, así como en la negociación de los contratos y en su seguimiento, las embajadas tuvieron un papel central.

6. Reflexiones finales

La diplomacia económica puede entenderse como un medio por el cual los Estados buscan instrumentar su política exterior con el objetivo de incrementar la seguridad económica dentro de un sistema internacional anárquico –enfoque de corte realista– o como la creación y gestión de relaciones de interdependencia y dependencia económica –enfoque multidimensional vinculado a la teoría de la interdependencia–. A diferencia del primero, este último reconoce explícitamente la existencia de una multiplicidad de actores, estatales y no estatales, que influyen sobre los procesos negociadores y entiende que una de las cuestiones centrales de la diplomacia económica es cómo y hasta qué medida se conjugan sus intereses. Sin embargo, no debería afirmarse que las posturas realistas descarten *per se* la existencia de otros actores, sino que reservan para la diplomacia el carácter interestatal, al ser los Estados los que establecen prioridades, planifican y ejecutan tanto las negociaciones como las políticas de apoyo a los procesos de internacionalización de la economía.

Independientemente de la posición que se adopte, no puede desconocerse que la diplomacia económica y comercial es una parte de la diplomacia en general y, en cuanto tal, las funciones de las secciones económicas y comerciales de las embajadas y consulados continúan siendo las de representación, protección de los intereses del Estado, negociación, remisión de información obtenida siempre por medios lícitos y fomento de las relaciones amistosas. Como afirma Manfredi, “el corazón de la misión no ha cambiado: el diplomático pivota entre el Estado y el ciudadano de modo que cumple un servicio de titularidad pública esencial” (Manfredi, 2014, p. 20). Han aparecido nuevos entornos y formas a través de las cuales se llevan a cabo las funciones descriptas, pero no se ha alterado la naturaleza de estas.

Como consecuencia de la globalización y del incremento en el flujo y en la cantidad de información disponible, tanto en la prensa como en los medios sociales, los ciudadanos tienen y reclaman una mayor participación en los temas domésticos e internacionales, a la vez que la frontera entre ambos se torna cada vez más borrosa. El ámbito económico no es ajeno a esa realidad y la aparición de una multiplicidad de actores pone de manifiesto la importancia de contar con redes diplomáticas-empresariales y con un diálogo fluido con los diversos integrantes de la sociedad civil, todo ello para facilitar la planificación y ejecución de las políticas de internacionalización de la economía.

El fortalecimiento de la diplomacia multilateral desde la segunda posguerra, los cambios tecnológicos y las diversas crisis financieras, económicas y sanitarias del siglo XXI implicaron e implican nuevas materias en el ámbito de las negociaciones económicas y comerciales, las que, por su complejidad, requieren cada vez un mayor grado de especialización. En todas esas negociaciones, así como en las acciones de promoción comercial y de inversiones, los ministerios de relaciones exteriores, comercio internacional y la figura del diplomático y la diplomática juegan un rol fundamental en cuanto coordinadores, facilitadores y ejecutores. Desde esta perspectiva cobra pleno sentido la afirmación de Lee y Hocking de que estos son servidores de la economía internacional, cumpliendo un papel central no solo en el desarrollo de las relaciones interestatales, sino también de las relaciones entre actores económicos privados.

Bibliografía

- Brown, Andrew G. (2003). *Reluctant partners. A history of multilateral trade cooperation, 1850-2000*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, en Organización Mundial del Comercio (2011). *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*.
- Buchholz, Katharina (2020). *Global Middle Class. The Rise of the Asian Middle Class*. Statista.
- Cameron, Rondo y Neal, Larry (2005). *Historia económica mundial. Desde el Paleolítico hasta el presente*. 4.º Edición. Madrid: Editorial Alianza.
- Carrascosa, Arturo (2011, enero-marzo). Diplomacia económica y desarrollo de la internacionalización. *Miradas al Exterior. Revista de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*.
- Fanjul, Enrique (2013, abril). La diplomacia comercial y la internacionalización de la economía y la empresa. Real Instituto Elcano.
- Hamel, Kristofer (2019). Look East instead of West for the future global middle class. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Krugman, Paul, Obstfeld, Maurice y Melitz, Marc J. (2016). *Economía Internacional: Teoría y Política*. 10.º Edición. Madrid: Editorial Pearson.
- Lee, Donna y Hocking, Brian (2010). *Economic Diplomacy. International Studies Association and Oxford University Press*. En bit.ly/3ykaSx8.

- Leira, Halvard y Neumann, Iver B. (2006). Judges, merchants and envoys; The growth and development of the consular institution. Norwegian Institute of International Affairs.
- Manfredi, Juan Luis (2014). Competencias para la nueva diplomacia global. *La diplomacia pública como reto de la política exterior*, 20-30.
- Morillas Gómez, Javier (2000). La diplomacia económica. La otra mediación del Estado en el mercado. *Boletín económico del ICE* (2662), 41-44.
- Organización Mundial del Comercio (2011). *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*.
- Palmieri, Francisco G. (2019). Repensando las teorías del comercio internacional. Instituto de Estrategia Internacional, Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA).
- Saner, Raymond y You, Lichia (2006). International Economic Diplomacy: mutations in post-modern times. *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", Documento de trabajo, n.º 84.
- United Nations Conference on Trade and Development (2019). *UNCTAD B2C E-commerce Index 2019. UNCTAD Technical Notes on ICT for Development*, n.º 14.
- United Nations Conference on Trade and Development (2020). *What is at stake for developing countries in trade negotiations on e-commerce? The case of the Joint Statement Initiative*.

La integración como tema de las relaciones internacionales

RAÚL ARLOTTI¹ Y PATRICIO DEGIORGIS²

1. ¿Cómo llegamos al uso del término “integración” en las relaciones internacionales?

Etimológicamente, la voz “integración” deriva de la latina *integratio* que refiere a ‘restablecimiento’, ‘renovar’, ‘reparar’, o también a ‘íntegro’, ‘entero’, ‘no corrupto’.

La matemática es el primer saber científico en que se encuentra el término, donde se usa para referir a la operación de pasar de una magnitud infinitamente pequeña a una magnitud finita. En el siglo XIX, tal noción pasa del lenguaje matemático al vocabulario sociológico de la mano de Herbert Spencer, para quien la integración social designa el paso de un estado social difuso a un estado social concentrado y perceptible. Desde entonces, en sociología, la voz “integración” designa la creación de una forma de unidad o de una identidad.

Por su parte, en ciencia política y relaciones internacionales, se destina la palabra para referir a los cambios que se dan en unidades más o menos soberanas, mientras que, en un sentido amplio y general, en las relaciones internacionales pasa a designar las relaciones constantes entre Estados que llevan a la aceptación de una nueva autoridad (Arlotti, 2003).

1 Licenciado y Doctor en Ciencia Política, y posdoctor por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Profesor de grado y de posgrado en la Universidad de Belgrano (UB) y en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Coordinador de la Orientación en Relaciones Internacionales en la Maestría en Procesos de Integración con énfasis en el Mercosur de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Asesor legislativo en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Correo electrónico: raul.arlotti@comunidad.ub.edu.ar.

2 Licenciado en Ciencia Política y magister en Unión Europea-Derecho Comunitario. Profesor de grado y posgrado en las materias Derecho de la Integración, y Bloques Regionales y Globalización. Director de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Belgrano (UB), así como de las Carreras de Relaciones Internacionales y de Ciencia Política, Gobierno y Administración. Director de la cátedra Unión Europea de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) y del Centro de Estudios Internacionales de la UB (CESIUB). Correo electrónico: patriciodegiorgis@ub.edu.ar.

2. Aproximaciones teóricas referenciales sobre el origen de la integración en la vida internacional

Según Hedley Bull, el origen de la integración en el campo internacional puede ser explicado tomando en consideración tres modos de interpretar esa realidad, apoyados por Hobbes, Kant y Grocio:

- El hobbesiano, cuyo núcleo es el conflicto entre los Estados, donde cada uno impone sus intereses y, por lo tanto, se opone a la idea de integración. El comportamiento internacional del Estado es el de sus propios intereses y no se puede ver condicionado por ninguna restricción legal o moral. Con este criterio, moralidad y legalidad no figuran en el lenguaje de las relaciones entre Estados, a no ser que ello se trate para incrementar la propia "razón de Estado", esto es, para mantenerse más grande y más robusto ante otros Estados. Además de Hobbes, en la historia del pensamiento político, nos encontramos con esta posición en el planteamiento del vacío moral del Estado que nos enseña Maquiavelo y también en la idea del Estado como encarnación de la realidad ética que nos presenta Hegel (1995, p. 47).
- El kantiano o universalista, que ve en el ejercicio de la política internacional una potencial comunidad humana que tiene su punto de partida y base de unión en diversas formas de cooperación entre los Estados. Para Kant, el libre movimiento de seres y artículos constituye uno de los núcleos diamantinos de un mundo en paz y civilizado, aunque siempre sujeto a las leyes y a los poderes de coacción de los Estados existentes (Gallie, 2014, p. 41).
- La tradición grociana o internacionalista, que percibe la política internacional como una realidad en el encuadramiento de la sociedad internacional. Grocio representa el punto medio entre el realismo hobbesiano y el universalismo kantiano. Considera que los Estados deben atener sus acciones a las exigencias de la moral y el derecho, y concibe una sociedad internacional compuesta por Estados, donde se dan relaciones de conflicto y cooperación. Ante este panorama, son las relaciones cooperativas interestatales las que pueden hacer surgir la integración entre ellos (Bull, 1977, pp. 76-79).

3. Regionalismo, regionalización e integración: ¿de qué estamos hablando?

La integración regional puede definirse como un proceso por el cual los Estados nacionales "se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la

soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos” (Haas, 1971, p. 6).

De acuerdo con la definición que hemos traído aquí, la integración regional, que, como recuerda A. Malamud, a veces se denomina “regionalismo”, consiste “en una política consciente seguida por los Estados que se asocian con una idea o ideología de un espacio social identificado como un proyecto regional” (Malamud, 2011, p. 220).

Ese regionalismo puede ser económico o político. Si es económico, hablamos de una variedad de proyectos que puede abarcar desde un área de libre comercio a una unión económica, cuestión que nos detendremos a explicar en las páginas siguientes. Si referimos al regionalismo político, entonces damos cuenta de algún grado de cooperación política entre Estados en un área geográfica (Bach y Hveem, 1998, pp. 16-19).

A diferencia del regionalismo, la regionalización es un proceso que conduce a la aparición de estructuras y patrones concretos dentro de un espacio transnacional identificado (Hurrell, en Fawcett y Hurrell, 1995, p. 39). Si tiene éxito, entonces el regionalismo puede desencadenar en un proceso de regionalización, a través del cual se produzcan interacciones económicas y políticas en la región y de esta con el resto del mundo (Wyatt-Walter, en Fawcett y Hurrell, 1995, p. 93).

3.1. Los inicios del regionalismo y la integración en el siglo XX

Desde la finalización de la II GM, parece asomar un horizonte de integración. Sin embargo, es durante la década de los años 60 del siglo pasado cuando aparece un marcado entusiasmo generalizado por desarrollar agrupamientos regionales y esquemas de integración y, en las relaciones internacionales, las regiones pasan a ser descritas como “un limitado número de Estados vinculados por relaciones geográficas y por un grado de mutua interdependencia”. Además, tales Estados pueden ser diferenciados de acuerdo con el nivel y alcance de los intercambios, organizaciones formales e interdependencia política.

Ese ímpetu por avanzar en el regionalismo y la integración tiene una de sus causas en el hecho de que, en varias áreas del globo, se van formando nuevos Estados, en su mayoría producto de la independencia de las colonias. Sirve como ejemplo de ello el dato siguiente: en 1958 la ONU contaba con 82 miembros, y diez años después el número ya era de 126. A ello debe sumarse la creciente conciencia de que la interdependencia económica y un régimen comercial multilateral abierto traerían consigo más beneficios que permanecer sin integrarse.

Debe verse también que, para su promoción, el regionalismo requiere de algo más que de la proximidad geográfica y del aumento de la interdependencia económica, dados otros factores que influyen en la creación y desarrollo de tal tipo de procesos. Se trata de las experiencias

históricas, la distribución del poder y de la riqueza entre quienes componen la región y quienes están fuera de ella, las tradiciones culturales, sociales y étnicas, como así también las preferencias políticas e ideológicas.

Todo ello lleva a que el regionalismo sea un concepto y una realidad difícil de definir. Con el objeto de salvar tal inconveniente, Hurrell (1995) sugiere descomponerlo en tipos específicos o concretos.

3.2. Las variantes más importantes en el estudio del regionalismo

Estas variedades pueden ser explicadas de acuerdo al nivel de crecimiento en la interdependencia socioeconómica, la extensión de los valores y tradiciones culturales, la medida en que procuran arreglos institucionales formales, y la magnitud en que una agrupación regional muestra identidad cohesiva y presencia externa. Junto a los gobiernos y Estados, las corporaciones y los intereses económicos pueden ser actores clave en los agrupamientos regionales, los que pueden referir a la maximización del bienestar económico y a la obtención de mayores ganancias por el comercio intrarregional, mientras que otros pueden tomar como centro de sus preocupaciones la defensa o la seguridad, o la protección de tradiciones culturales y sociales.

Tales variantes incluyen:

- *Regionalismo* propiamente dicho: proceso que envuelve el crecimiento de enlaces informales y transacciones derivadas primariamente de las actividades económicas, pero envolviendo también interconexiones políticas y sociales.
- *Conciencia e identidad regional*: donde se da una mixtura de tradiciones sociales, culturales y políticas que conducen a una percepción compartida de pertenencia a una comunidad particular.
- *Cooperación regional interestatal*: Estados o gobiernos pueden patrocinar acuerdos y coordinar entre ellos para resolver problemas comunes y proteger el rol del Estado y el poder del gobierno.
- *Estado promotor de la integración económica regional*: la más de las veces, la forma más común de regionalismo, gobiernos y grupos económicos persiguen la integración en orden a promover la liberación del comercio y el crecimiento económico.
- *Cohesión regional*: mediante ella, una combinación de los cuatro procesos antes enunciados puede conducir al surgimiento de una unidad regional cohesiva y consolidada (Hurrell, 1995, pp. 334-338).

3.3. Definición de “integración”

“Integración” es un concepto más difícil de definir que “regionalismo”, dado que puede ser entendido como una condición o un proceso, como

una descripción de un sistema y sus elementos, o como un sistema político sostenido y desarrollado en una dirección particular. Más allá de la complejidad que se desprende del significante “integración”, una definición muy usada es la que recoge el Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior: “[...] un proceso que convierte a las unidades previamente separadas en componentes de un sistema relativamente coherente y consistente” (Pereira, 2008, p. 527).

La voz “proceso” que se contiene en esa definición refiere a una secuencia de sucesos interrelacionados por leyes de causalidad o finalidad (Arlotti, 2003). Para el caso, la finalidad es la creación de un sistema.

Debe recordarse que la característica esencial de todo sistema es la interdependencia entre sus componentes o unidades, y cualquier cambio ocurrido en una de ellas lleva la probabilidad de que se produzca un cambio predecible en las otras. Esto lleva a Karl Deutsch a afirmar que la integración “es una relación entre unidades en la cual estas son mutuamente interdependientes y juntas producen propiedades de sistema de las que carecen por separado (Deutsch, 1970, pp. 189).

Otra definición útil a nuestras líneas argumentales es aquella que considera a la integración como “la creación y el mantenimiento de patrones intensos y diversificados de interacción entre unidades previamente autónomas”. Estos patrones pueden ser en parte de carácter económico, en parte social, en parte político. Por otro lado, todas las definiciones implican el acompañamiento de altos niveles de interacción económica y social (Wallace, 1990, p. 9). Esta última definición permite comprender la integración en sentido formal, esto es, como decisiones políticas conscientes, como así también en términos informales originados en sectores económicos, sociales o culturales del acontecer.

4. ¿Para qué, por qué y cómo integrarse? Algunas de las propuestas teóricas más significativas para responder a tal pregunta

4.1. El enfoque federalista

El punto de partida de este enfoque se encuentra en el idealismo, el cual reconoce que se puede obtener la paz por medio de una distribución de poderes por nuevas organizaciones internacionales. La orientación federalista se centra en la idea de la necesidad de formas federales de gobierno para lograr la unidad continental y liberarse del drama que supone la guerra. Tal unidad y tal liberación requieren transferir competencias a una autoridad supranacional, a una organización federal común y a entes subestatales locales.

Guy Héraud, en trabajos referidos a la constitución de la Comunidad Económica Europea por el Tratado de Roma, refiere a que el federalismo es

un método de pluralismo social, de dialéctica complementaria, en donde el todo (conjunto compuesto), lejos de oponerse a las partes (elementos componentes), les beneficia tanto más cuanto sus propios intereses son respetados; e inversamente todo lo que sirve a las partes beneficia igualmente al todo (Héraud, 1968, p. 55).

Por su parte, C. Friedrich define al federalismo como “una forma de organización política que se ajusta a las necesidades de las comunidades donde existen una serie de objetivos, intereses y tradiciones diversos, pero que deciden unirse para fortalecerse y lograr sus aspiraciones tanto políticas como económicas” (Friedrich, 1968, p. 176).

Dusan Sidjanski entiende que el federalismo tiene todas las posibilidades de compatibilizar identidades de naciones y de regiones mundialmente interdependientes y globalizadas, frustrando los conflictos al impedir su concentración y fomentando consensos de las comunidades (Sidjanski, 1998, pp. 191-194 y 230-231).

4.2. El enfoque funcionalista

La teoría funcionalista es una de las primeras teorías de integración. El iniciador de esta corriente es David Mitrany, a través de su obra *A Working Peace System. An argument for the functional development of international organization* (1943), en la cual propone que, para mantener la paz y dar desarrollo al sistema internacional, es conveniente dar extensión a una red de actividades de agencias internacionales que integre las necesidades de las naciones mediante la selección de tareas funcionales de acuerdo con necesidades compartidas.

Los autores que adhieren a esta corriente enfatizan en la constitución de una cooperación internacional en los campos técnicos y en la transferencia de las prácticas de la cooperación en estos. Sostienen que la integración debe partir de la confianza y de hábitos de cooperación entre gobiernos que permitan desarrollar funciones específicas y bien definidas, las cuales lleven un acercamiento y convivencia entre las partes. Entienden que tal fórmula es preferible a aquella de cooperar en temas más sensibles como la ciudadanía, una unión monetaria, o la defensa nacional.

La característica central del enfoque funcional es la creación de agencias internacionales con poderes limitados y específicos que son definidos por la función que desempeñan. Las agencias funcionales operan solo dentro de los territorios de los Estados que eligen unirse a ellas y, por lo tanto, no amenazan la soberanía estatal. Ejemplos típicos de

esta postura son los organismos especializados de las Naciones Unidas (ONU), como la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Imber, 2007).

4.3. El enfoque neofederalista

El neofederalismo es la posición teórica que propone una federación supranacional con estructuras federales policéntricas y pluralistas que generen una reivindicación por el nivel subestatal en la construcción de una unidad integrada (Mariscal, 2003). Para alcanzar esto, el neofederalismo se basa en dos componentes, a saber:

- El principio de subsidiariedad, el cual refiere al derecho y la obligación de la comunidad subordinada a desarrollarse según su propia naturaleza y cumplir sus propias misiones, mientras que la comunidad superior tiene la obligación de reconocer, proteger y estimular ese carácter y actividad. El derecho y la obligación emergentes de la subsidiariedad pueden formularse de modos tales como los siguientes: la comunidad superior no puede impedir el desarrollo, ni usurpar las misiones que son propias y posibles a las comunidades inferiores (Arlotti, 2003).
- El principio de participación, según el cual todas las partes que sean directamente afectadas por las decisiones y las acciones tomadas respecto de cualquier asunto deben poder participar en la formulación de decisiones (Marks, 2000, pp. 109-118).

4.4. La teoría intergubernamentalista

Tiene su marco conceptual inspirado en el reconocimiento de que la integración regional es resultado de la decisión soberana de los Estados y de que las instituciones comunitarias son las que contribuyen a la permanencia de los Estados nacionales y su supervivencia.

Entre los teóricos de las relaciones internacionales que aportan al intergubernamentalismo en la integración regional, se encuentran Stanley Hoffmann (1995), Alan Milward (2000), y Andrew Moravcsik (1998).

Hoffmann considera que el intergubernamentalismo supone la creación de “un régimen internacional que impone limitaciones, pero ofrece oportunidades, que reduce la capacidad del Estado para la acción individual pero preserva los Estados como sujeto principal de la escena internacional” (Hoffmann, 1989, pp. 27-47).

Por su parte, Moravcsik reconoce que la cooperación entre Estados es posible solo cuando comparten un interés común o valores comunes. El Estado es el poder político y las instituciones de cualquier comunidad

internacional deben actuar simplemente como un funcionariado, sin ninguna autonomía política que implique soberanía.

Para los intergubernamentalistas, cuando se habla de integración regional, es necesario diferenciar dos tipos de áreas temáticas:

1. De “baja política”, que refieren a cuestiones de carácter técnico-económico relacionadas con el bienestar de la población.
2. De “alta política”, que conciernen a la propia supervivencia del Estado, como por ejemplo la política exterior o la defensa, ambos temas en los cuales los Estados nación que se integran no lograrían ponerse de acuerdo simultáneamente.

Los cultores de esta corriente no aceptan la idea de ceder o transferir soberanía, pero sí de compartirla o acordar en común en áreas no tan claves para el interés nacional de los Estados.

4.5. Los enfoques neofuncionalistas

Entre los teóricos neofuncionalistas más destacados, se encuentran, entre otros, Ernest Hass y Joseph S. Nye. Este enfoque procura reemplazar la política del poder por la estrategia siguiente: promover la creación de una alta autoridad supervisora de la integración y proceder como actor neutral entre las disputas de los Estados miembro, velando por el interés común sobre el interés nacional.

Otra de las tareas de la alta autoridad es dirigir el proceso de integración, por considerar que, si este queda en manos de los Estados, podría derivar en una lucha por el poder por la obtención de más beneficios. Por tanto, tal institución debe ser independiente, y sus decisiones, respetadas por todos los actores involucrados en el proceso de construcción. El Estado pasa a ser un actor no unitario hacia el exterior, y la cooperación entre los miembros dependerá del poder relativo de cada uno de los actores involucrados en el proceso.

Los neofuncionalistas se distinguen de los funcionalistas por el hecho de incorporar una paulatina transferencia de soberanía de los Estados hacia una entidad supranacional, “entidad territorial formada por los Estados participantes en el proceso de integración, y con una autoridad centralizada” entendida como “una yuxtaposición de poderes nacionales y federales, [...] un tipo de integración en el cual se da más poder al nuevo organismo central de lo que es habitual en el caso de las organizaciones internacionales comunes” [...] (Haas, 1966, pp. 89-90).

Haas define la integración en su vertiente política en los siguientes términos:

La integración política es el proceso por el cual los actores políticos de diferentes entornos nacionales son llevados a trasladar sus lealtades,

expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen la jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes. El resultado final de un proceso de integración política es el de una nueva comunidad política, sobrepuesta sobre las comunidades políticas preexistentes (Haas, 1968, p. 16).

Los estudios neofuncionalistas detienen su mirada más en las élites que en las técnicas, privilegiando el estudio de las élites políticas, las burocracias transnacionales en la cooperación internacional, el papel de los partidos políticos, de las asociaciones empresariales y de los sindicatos, la ideología y las instituciones, debido al hecho de asumir que es de gran dificultad separar tareas económicas y sociales de las políticas.

4.6. El enfoque interdependentista

La teoría de la interdependencia pone su atención en el análisis de la red de interacciones que intervienen en el desarrollo de las formas de cooperación y de integración, y reconoce, además de los Estados, un gran número de actores u organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, fundaciones privadas y sociedades multinacionales. Desarrollado por Robert Keohane y Joseph Nye en 1977, en su obra traducida al español como *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, en la que marcan como las tres características distintivas de la interdependencia a las siguientes:

- “Canales múltiples conectan las sociedades; los mismos incluyen tanto nexos informales entre élites gubernamentales como acuerdos formales entre agencias de servicio exterior, nexos informales entre élites no gubernamentales [...] y organizaciones transnacionales”.
- “La agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas que no están colocados en una jerarquía clara o sólida”.
- “La fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando predomina la interdependencia” (Keohane y Nye, 1977, p. 41). Para los autores que adhieren a este enfoque, el Estado no ejerce el papel de supremo actor internacional, y pasa a ser responsable por el accionar de los distintos grupos no estatales, transnacionales, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y grupos de presión.

5. Etapas de los procesos de integración

Todos los procesos de integración comienzan con acuerdos de cooperación entre los gobiernos de los países involucrados. Estos acuerdos son lo que comúnmente se denominan “de cooperación internacional”,

expresión que Robert Keohane define con un sentido amplio en los términos siguientes. “[...] un sistema de interacción entre distintos actores y organizaciones cuyo objetivo es lograr unos niveles de conformidad recíproca mediante un proceso de negociación al cual se le denomina ‘coordinación de políticas’” (Keohane, 1984, p. 51).

La mayoría de las organizaciones internacionales desempeñan funciones de cooperación respetando la soberanía de sus Estados miembros. La cooperación es estrictamente interestatal, en el sentido de que las decisiones de la organización se dirigen a sus Estados miembros; esto es, no son aplicables en sus territorios sin su autorización y mediación. La cooperación consiste en la realización de unas acciones coordinadas entre sus miembros con el fin de alcanzar unos objetivos colectivos.

Desde el punto de vista económico, se entiende la integración como el proceso por el cual son eliminadas gradualmente las medidas discriminatorias entre unidades económicas formando un mercado común entre los Estados miembros (Balassa, 1964), y su estado final involucra la unificación de las políticas económicas de los Estados miembros y las instituciones económicas comunes, cuyo sistema financiero se unifica aún más por la instauración de la moneda única.

Según el Diccionario LID Diplomacia y Relaciones Internacionales, “integración económica” se define como un fenómeno dinámico que consiste en un gradual y progresivo acercamiento de dos economías con el objetivo último de una completa unión económica (Dastis, 2005, p. 230).

En los procesos de integración,

un grupo de países se conceden entre sí ventajas recíprocas de las que quedan excluidos los países que no forman parte de la misma, relaciones económicas en un contexto de no discriminación entre ellos, que tienden a ser más fuertes, que en la cooperación, a punto de desembocar en un proceso de fusión de las economías en un único espacio económico común, debido a que, aunque se trate de un tipo de relación económica más estrecha que los países pueden establecer entre sí, los compromisos que adquieren los participantes son mayores (Fernández, 1999, pp. 10-11).

En la integración económica, las economías de cada Estado a integrarse se encuentran comprometidas en la creación de un amplio espacio económico común. Los bloques comerciales pueden tener un enfoque meramente comercial o incluir aspectos sociales y políticos.

En general, los tipos de acuerdos de integración regional económica se distinguen atendiendo al criterio arancelario dentro de las distintas formas de integración, existiendo varias categorías (Tamames y López,

1999, p. 65), entre las cuales es posible reconocer las siguientes: acuerdo preferencial, área de libre comercio o de libre cambio (TLC), las uniones aduaneras, el mercado común, la unión económica y monetaria y, por último, la unión económico-política o integración total.

Amerita en esta altura de la argumentación ver en qué consiste cada una y cómo se diferencian.

5.1. Área preferencial

Consiste en áreas comerciales en las que hay librecambio de productos entre los países y preferencias arancelarias establecidas para comerciar unos con otros. Se centra en garantizar niveles aduaneros preferenciales entre los países pertenecientes a este tipo de mercado, en que son abolidos o reducidos los derechos aduaneros respecto a algunos productos.

5.2. Zona de libre comercio o de libre cambio

Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el artículo XXIV 8-b del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT), constituyen zonas de libre comercio “un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas”. En otras palabras, se define como aquella zona en que un conjunto de países decide suprimir entre ellos las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio, pero manteniendo cada uno su independencia (sus propias barreras externas) en las relaciones comerciales con los países no pertenecientes a dicha área, y aplicando las reglas externas que tenga establecidas con carácter general.

En la mayoría de los casos, las áreas de libre cambio restringen su ámbito de integración al del comercio de bienes, haciendo cada vez más necesaria la creación de un sistema eficiente de control sobre el origen de los productos y unos servicios de aduana eficaces que sean capaces de detectar con precisión la procedencia de los productos (Balassa, 1964).

Los países pertenecientes firman acuerdos de comercio preferencial, acuerdos comerciales estableciendo una zona de libre comercio, donde los aranceles recíprocos son parcial o totalmente eliminados, sin afectar las políticas comerciales mantenidas hacia los países terceros y sin tener que renunciar a parcelas de soberanía nacional significativas.

5.3. Unión aduanera

Una unión aduanera se caracteriza, en el plano interno, por la supresión de las barreras arancelarias y no arancelarias entre los Estados que la forman, y, en el externo, por la creación de un sistema arancelario común frente a terceros países. Este mecanismo de protección exterior común a todos los Estados que forman la unión aduanera es, precisamente,

otra de las principales diferencias con las áreas de libre cambio, en las que cada uno de los países miembros conserva sus propias barreras comerciales frente a terceros. De esta forma, el arancel aduanero común constituye el primer paso hacia la integración sobre el que los Estados pierden sus competencias nacionales.

5.4. El mercado común

La fase de mercado común implica añadir a la unión aduanera los instrumentos necesarios que hagan posible no solo la libre circulación de los bienes –que es el objetivo de la unión aduanera y de las áreas de libre cambio–, sino también de los servicios, los capitales y las personas. El mercado común supera a la zona de libre cambio y a la unión aduanera por cuanto supone una mayor integración económica y comercial. Requiere, además de la supresión de barreras internas al comercio y el establecimiento de una aduana común, la realización de un proceso de liberalización y de armonización legislativa y de regulación común. Se trata de un proceso en continua construcción puesto que con frecuencia surgen nuevos obstáculos –de carácter político o tecnológico– que es necesario ir corrigiendo.

La consecución de un mercado común implica el compromiso de los Estados que constituyan el área de integración para dotarse de una normativa común y armonizar sus legislaciones en los ámbitos afectados por las cuatro libertades con el objeto de hacer efectiva la libre circulación de productos, servicios y factores.

5.5. Unión económica y monetaria

Se trata de formar un único y gran mercado, dentro del cual desaparecerían las restricciones cuantitativas a la circulación de mercancías y las barreras monetarias a los pagos, por lo que se suprimirían para siempre los aranceles (Tamames y López, 1999, p. 51). Además de sumar los acuerdos que plantean la zona de libre comercio y la unión aduanera, incluye la creación de una moneda común.

Esta forma de integración económica abarca todos los elementos del mercado común, así como la unificación de las instituciones económicas y la coordinación de la política económica en todos los países miembros, manteniendo las entidades políticas separadas.

En la Unión Monetaria, se proyecta la configuración de un espacio de estabilidad monetaria o de las paridades de las monedas, cuya fase más avanzada culmina en la circulación de una moneda única y la instauración de una autoridad central.

5.6. Unión económico-política (o integración total)

En esta última fase de la integración, a la Comunidad Económica se le suman la unificación de políticas de todo tipo y la elección de una autoridad supranacional. La unión económico-política supone la creación de una constitución única, una unidad constitucional que garantice a todos los países involucrados en el proceso los mismos derechos y las mismas obligaciones. En una unión política que sería la unión completa de la integración, los Estados miembros ya no gozarían de amplia soberanía y autonomía en materias de política exterior, defensa, seguridad común y de cooperación policial y judicial, u otros temas que no están directamente relacionados con los mecanismos propios de la integración económica (Dent, 2008).

Dentro del contexto estrictamente económico, la unión económica y monetaria constituye el último paso hacia la integración, pero debe tomarse en cuenta que, para que el espacio económico unificado sea completo, deberá incluir la política y los aspectos sociales. Es decir, para seguir avanzando, se hace necesaria una progresiva integración en la esfera política. La mayoría de los mercados unificados que hoy conocemos tuvieron que salvar una serie de obstáculos y previo cumplimiento de una serie de requisitos de tipo político y social.

Así, la unión política pasa a ser el objetivo último de todo proceso de integración. Si la unión económica y monetaria comporta decisiones económicas y políticas, la unión política implica mayores cesiones de soberanía de los Estados a los entes supranacionales que conforman el área; una verdadera fusión total, una “*unión política y económica*”.

6. Principales expresiones de regionalismo e integración en la política mundial

El desarrollo de bloques y agrupaciones regionales se ha convertido en una característica progresiva y constante de la política mundial posterior a 1945. Las teorías de las relaciones internacionales han explicado tales desarrollos en términos de equilibrio contra una hegemonía o una gran potencia, como la protección de Estados pequeños o débiles contra un vecino grande y poderoso, el mantenimiento de relaciones políticas pacíficas y cooperativas, y como producto de las transformaciones de las estructuras mundiales de poder y riqueza. Para discutir estos temas, veamos a continuación una serie de ejemplos de regionalismo, que involucran a las Américas, África, el Sudeste Asiático y Europa.

6.1. La integración en América Latina, América Central y América del Sur

En el continente americano, factores tales como su extensísima área geográfica, los diferentes niveles de desarrollo, las estrategias de los países y la existencia de conflictos políticos y militares han sido importantes en la conformación de la cooperación e integración subregional.

El 25 de febrero de 1948, se produce un fuerte empuje inicial para avanzar en procesos de integración al ser establecida, por la resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social de la ONU, la Comisión Económica para América Latina (Cepal), organización cuyo objetivo es contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social (Cfr. sitio oficial: bit.ly/3jHbQQ6).

La doctrina de la Cepal considera que América Latina debe perseguir una estrategia de industrialización y proteccionismo y que, para tomar las ventajas de una economía de escala, debe constituirse en un mercado común.

A mediados de la década de los años 50 del siglo pasado, se da un cambio de liderazgos en América Latina. Nuevos presidentes civiles como Arturo Frondizi en Argentina, Juscelino Kubitschek en Brasil, Alberto Lleras Camargo en Colombia y Rómulo Betancourt en Venezuela muestran gran entusiasmo por la integración.

En 1960, 11 países latinoamericanos firman el Acta de Montevideo, la cual es la partida de nacimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que hasta marzo de 1981 se orienta a remover barreras comerciales con base en el sistema de listas (Cfr. bit.ly/36ct7J6).

En 1969, un grupo de países andinos decide seguir su propio camino porque considera que los beneficiarios de la liberación del comercio son los grandes jugadores, Argentina, Brasil y México, y suscriben el Acuerdo de Cartagena, tratado constitutivo que fija los objetivos de la integración andina, define su sistema institucional y establece los mecanismos y las políticas que deben ser desarrollados por los órganos comunitarios. Por cierto, es un intento más amplio que un acuerdo de libre comercio (Cfr. sitio oficial: bit.ly/3huMxxT). Al tiempo de la firma del tratado, se denomina Pacto Andino al proceso que se pone en marcha, y luego toma el nombre de Comunidad Andina (CAN).

En la región del Caribe, la integración tiene su fecha oficial de inicio el 14 de octubre de 1951, con la Organización de Estados Centroamericanos (odeca), y su marco de referencia es el Protocolo de Tegucigalpa, firmado el 13 de diciembre de 1991. En 2010 tiene lugar el relanzamiento del proceso de la integración centroamericana, cuando los jefes

de Estado y de gobierno de los países miembros del SICA identifican los pilares prioritarios de la región: seguridad democrática; prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático; integración social; integración económica; y fortalecimiento institucional (Cfr. sitio oficial: bit.ly/3ApoUQ3).

En 1965, con la firma del Acuerdo de la Bahía de Dickenson, se funda la Caribbean Free Trade Association (CARIFTA), de la cual los primeros países signatarios son Antigua y Barbuda, Barbados, Guyana, y Trinidad y Tobago, a los que luego se suman otros países de la región recientemente independizados. Llevan la intención de unir sus economías y darles una presencia conjunta en la escena internacional y fomentar el desarrollo equilibrado de la región por medio del aumento, diversificación y liberación del comercio entre los Estados miembros, como así también asegurar la competencia leal.

En 1973, la CARIFTA es reemplazada por la Comunidad del Caribe (CARICOM), cuyos objetivos son: integración económica, coordinación de política exterior, desarrollo humano y social, y seguridad (ver sitio oficial: <https://caricom.org/>).

Esta primera ola de integración en América Latina y el Caribe procura promover la especialización industrial entre los países miembros de los agrupamientos regionales. Esta es una política que falla tanto por cuestiones internas como externas. Entre las cuestiones internas, se destaca aquella que refiere a que los gobiernos autoritarios existentes en la región se oponen a ceder parcelas de soberanía. Entre las razones externas, se encuentra la oposición de los Estados Unidos, que consideran esa política de especialización una interferencia a las fuerzas de mercado. Mientras que algunos teóricos sostienen que el fracaso de esta primera etapa de la integración en América Latina y América Central se encuentra en la estrategia de disolver los diferentes nacionalismos en un nacionalismo latinoamericano.

A principios de la década de los años 70 del siglo pasado, se da un contexto adverso para que América Latina y el Caribe lleven adelante procesos de integración: la crisis del petróleo y los golpes de Estado en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay alejan las posibilidades de cooperación regional. Pero, como contrapartida, esos años se presentan como un período de reajuste y revisionismo que conduce, en 1975, a la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y a que, en 1980, Argentina, Brasil Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela firmen del Tratado de Montevideo, por el cual se crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

El SELA es concebido como un cuerpo regional permanente para promover la cooperación intrarregional y con ello acelerar el desarrollo económico y social de sus miembros. Por su parte, la ALADI es una organización más flexible y con objetivos más modestos que la ALALC.

Durante la década de los 80, se producen cambios en el contexto político con la ola de democratización, pero, paralelamente, América Latina sufre dos serias crisis que van a aminorar los intentos de integración: la crisis de la deuda, y los problemas de la transición de la democracia en México, Argentina, Brasil y Colombia.

Con el final de la llamada Década Perdida para América Latina, en 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firman el Tratado de Asunción, con el cual se va dar origen al Mercado Común del Sur (Mercosur). Dada la importancia económica y tecnológica de Brasil y Argentina en la región, no es sorprendente que esos Estados buscaran no solo fortalecer la cooperación económica y establecer un mercado común, sino también incorporar elementos de cooperación política.

Los objetivos del Mercosur son los siguientes: la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados parte; y el compromiso de los Estados parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración (ver sitio oficial: bit.ly/2SJbywW).

Por su parte, el otro proceso de integración en América del Sur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), tiene como objetivos los siguientes: promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar el crecimiento y la generación de empleo productivo para los habitantes de los países miembros; facilitar la participación de los países miembros en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano; disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros; y procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión (Cfr. sitio oficial: bit.ly/3ym3W2Q).

Si se compara la organización comunitaria de la CAN con la del Mercosur, se comprueba que en la CAN conviven órganos supranacionales, esto es, aquellos en los cuales los Estados miembros ceden competencias de la función estatal con órganos intergubernamentales, mientras que en el Mercosur sus órganos tienen marcadas características intergubernamentales. De tal tipo de organización, se deriva el hecho de que las normas de los órganos supranacionales andinos son de efecto directo, aplicación directa y primacía sobre el derecho nacional; las normas que emanan de los órganos del Mercosur deben ser incorporadas a los

respectivos ordenamientos jurídicos nacionales, lo que implica la ausencia de supranacionalidad en el Mercosur.

En cuanto a América del Norte, en 1994, México, Estados Unidos y Canadá firman el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés), cuyos principales objetivos son: conceder a los firmantes el estatus de nación más favorecida, es decir, que estos países cuentan con las mejores condiciones de comercio entre ellos; eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios; promover condiciones de competencia justa; aumentar las oportunidades de inversión; proporcionar protección y cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual; establecer procedimientos para la resolución de disputas comerciales; e implantar un marco para una mayor cooperación trilateral, regional y multilateral para ampliar los beneficios del acuerdo comercial (Cfr. sitio oficial: bit.ly/3yjLaZJ). A fines de septiembre de 2018, los mandatarios de Estados Unidos, Canadá y México anuncian un nuevo tratado comercial entre los tres países llamado en inglés USMCA y en español T-MEC que reemplaza al TLCAM o NAFTA, pero que, en esencia, no toca al modo de integración basado en los tratados de libre comercio (Cfr. sice.oas.org).

En 2010, tiene lugar el relanzamiento del proceso de la integración centroamericana, cuando los jefes de Estado y de gobierno de los países miembros del SICA (Sistema de Integración Centroamericano) identifican los pilares prioritarios de la región: seguridad democrática; prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático; integración social; integración económica; y fortalecimiento institucional.

Otra realidad se vislumbra con al menos una diversificación de las intenciones políticas a nivel de América del Sur cuando, en 2008, se firma en Brasilia el Tratado Constitutivo de la Unasur, el cual entra en vigor el 11 de marzo de 2011. Tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus Estados participantes, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con la finalidad de contribuir a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados miembros. Cfr. Secretaría Permanente del SELA, Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) (Caracas, SELA, 2015) p. 3. Se trata de un momento en el que conviven una serie de gobiernos que muestran explícitamente una suerte de hermandad política como destino histórico.

La Unasur se suma a la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) en 2004, de la Alianza del Pacífico en 2012, y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2011, mecanismos que procuran la consolidación, modernización y profundización de la integración de América Latina y el Caribe.

Al echar una mirada general sobre los distintos y variados procesos de integración en América Latina, nos encontramos con una integración fragmentada y con un fuerte énfasis en lo comercial. En la región la permanencia de instituciones con objetivos integracionistas no es garantía de éxitos ni de que sus objetivos logren algún grado de cumplimiento. En general, los países se muestran renuentes a cumplir con algunos de los factores que, desde un punto de vista teórico, actúan como impulsores de la cooperación y la integración entre Estados, a saber: un mínimo de interés común entre los países participantes en el proceso de integración; un mínimo de interdependencia económica y política; la perspectiva de obtener ventajas para todos los participantes; un núcleo de países impulsores de la cooperación y la integración y que estén dispuestos a pagar los costos del liderazgo; y factores externos que procuran frenar la concreción de propuestas de integración (Birle, 2008).

6.2. Los procesos de integración en África

“África que emerge” es el núcleo del pregón que lanzan los autores y estudiosos que tienen un discurso afrooptimista y encuentran que en el África Subsahariana se están provocando transformaciones que superan el plano de lo económico y se manifiestan en el plano de lo político, tales como los indicadores de gobernabilidad y la integración regional, por la creciente relevancia de la Unión Africana (UA, antigua Organización para la Unidad Africana, refundada en 2003, que ha popularizado la idea “soluciones africanas para problemas africanos” (Mateos, 2015, p. 9).

Los intentos de integración regional en África se inician en mayo de 1963, momento en que 32 jefes de Estados africanos se reúnen en Addis Abeba para firmar la carta que crea la Organización de la Unidad Africana (OUA). La filosofía inspiradora de la OUA es el panafricanismo, centrado en el socialismo africano y promotor de la unidad africana e impulsor de la cultura y el patrimonio común de África.

En 2002, la OUA es sucedida por la Unión Africana (UA), organismo continental formado por 55 Estados (Cfr. sitio oficial: <https://au.int>) cuyo principio inspirador es: “Una África integrada, próspera y pacífica, impulsada por sus propios ciudadanos y que representa una fuerza dinámica en el escenario mundial”.

La idea de integración regional africana sigue siendo considerada, entre los decisores políticos, como instrumento para el crecimiento y

desarrollo económico del continente. El modelo que inspira a los proyectos africanos de integración es el funcionalista, el cual lleva a una proliferación de instituciones de cooperación e integración sin grandes o resonantes éxitos. Entre tales tipos de proyectos pueden tipificarse los siguientes:

- zonas de comercio preferencial, uniones aduaneras, comunidades económicas o mercados comunes;
- organizaciones para el aprovechamiento de los ríos internacionales y cuencas fluviales
- organismos limitados a un sector específico, técnico o de investigación;
- instituciones financieras (Lechini, 2001, pp. 336-337).

El resultado de ello es un conjunto de regionalismos superpuestos, que ha llevado a que los procesos de integración africanos caigan bajo el denominador común de *spaghetti bowl*. La complejidad se muestra en que muchos países africanos son miembros de dos o más organizaciones regionales que actúan en las mismas áreas de políticas. En algunos casos, existe una relación competitiva –por ejemplo, entre la panafricana CEEAC (Comunidad Económica de los Estados de África Central) y la CEMAC (Comunidad Económica y Monetaria de África Central)–. En otros casos se ha perseguido la cooperación y armonización –por ejemplo, el deseado y planificado acuerdo tripartito entre CAO, SADC y el Mercado Común del África Austral y Oriental (COMESA)–. Las superposiciones ocurren en el contexto de normas institucionales laxas, donde la falta de pago de cuotas de membresías, o la falta de implementación del libre comercio o de las uniones aduaneras son hechos raramente sancionados. La formación de una región es entonces marcada por antagonismos que reflejan coaliciones de intereses transitorios que oscilan entre la intervención militar y los paradigmas económicos.

Los principales procesos de integración que se están llevando a cabo en la región son los siguientes:

- *Unión del Magreb Árabe (UMA)*, formada en 1989, de la cual unos de los objetivos principales son, en materia política, la adopción de una política común en todos los ámbitos y, en el campo económico, garantizar el desarrollo industrial, agrícola, comercial y social de los Estados miembros. Cfr. sitio oficial: bit.ly/3hAZLJu.
- *Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos (CEN-SAD)*, creada en 1998, tiene como objetivos la promoción del libre comercio y la libre circulación de personas. Cfr. bit.ly/3dGiFh1.
- *Mercado Común del Este y del Sur de África (COMESA)*, organización que, desde 1994, tiene como objetivo la formación de una gran unidad económica y comercial que sea capaz de superar algunas

de las barreras que enfrentan los Estados individuales. Cfr. sitio oficial: bit.ly/36etP8u.

- *Comunidad de África del Este (CAE)*, organizada en 2000, tiene como objetivo principal ampliar y profundizar la integración económica, política, social y cultural con el fin de mejorar la calidad de vida de la población de África Oriental mediante una mayor competitividad, una producción de valor añadido, comercio e inversiones. Pretende alcanzar una unión monetaria y finalmente una federación política. El sitio oficial se halla en bit.ly/3ykIY4m.
- *Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC)*, creada en 1983 –aunque adquiere su estatuto de comisión en 2019–, ha logrado algunos avances en el fortalecimiento de la integración regional, particularmente a nivel integración política mediante el establecimiento de una arquitectura de paz y seguridad, así como la integración de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales mediante la creación de un sistema para promover la economía. Cfr. sitio oficial: bit.ly/2SPf0X4.
- *Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO)*, establecida en 1975. En junio de 2018, todos los Estados miembros excepto Cabo Verde han solicitado el Arancel Externo Común. Además, en 2017, los Estados miembros de la comunidad adoptaron un código aduanero común para fortalecer la arquitectura reguladora de la unión aduanera y agilizar los procedimientos de costumbre. También implementaron varios proyectos de infraestructura clave, incluidas las carreteras principales regionales, ferrocarriles y oleoductos. Ver sitio oficial: bit.ly/3AA0SIF.
- *Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo (IGAD)*, el cual es un organismo creado en 1996 que procura en los países del Cuerno de África la seguridad alimentaria y protección del medio ambiente, la promoción y el mantenimiento de la paz y la seguridad y asuntos humanitarios, y la cooperación e integración económica (sitio oficial: <https://igad.int>).
- *Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC)*, que tiene sus inicios en 1992 y cuyos objetivos son: lograr el desarrollo, la paz, la seguridad, y el crecimiento económico; aliviar la pobreza; mejorar el nivel y la calidad de vida de los pueblos de África Meridional; y apoyar a los socialmente desfavorecidos mediante la integración regional, basada en principios democráticos y desarrollo equitativo y sostenible. Ver sitio oficial: bit.ly/3yjeeQZ.

Al hablar de la integración africana, debe tomarse en cuenta que es muy amplia la diferencia entre los objetivos propuestos por cada una de las organizaciones y la realidad africana, como así también deben tenerse en consideración los embates que reciben los intentos por integrarse que

proviene del creciente nacionalismo, el fundamentalismo, las diferencias ideológicas, y los rasgos particulares del pensamiento político africano, sumados a la ya mencionada superposición de regionalismos.

Entendemos que, para que la integración en la región dé los frutos esperados, requiere dejar de lado el afropesimismo característico de la década de los años 90 del siglo XX y al afrooptimismo de las dos primeras décadas de este siglo y avanzar con el afrorrealismo, es decir, adoptar una mirada honesta con el continente, ser conscientes de su pasado y del entorno global en el cual este se encuentra inmerso, para así intentar dar cumplimiento a las aspiraciones de la agenda 2.063 presentada por la Unión Africana. Ver sitio oficial: bit.ly/3wgWtjO.

6.3. La integración en el Sudeste Asiático

Al momento de fundarse la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), en 1967, la identidad regional es débil, pero las repetidas y permanentes interacciones entre los Estados que inicialmente componen la asociación –Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia– van creando en el tiempo una identidad más sólida. Estas interacciones llevan a una norma de comportamiento entre los Estados asociados, conocido como *ASEAN way*. Esta norma se funda en tres pilares: el proceso de toma de decisiones que enfatiza en la consulta y el consenso; la no injerencia en los asuntos internos de los Estados asociados; y la informalidad y reparos a la institucionalidad. Respecto de este último punto, cuando se examina el diseño institucional de la asociación, se comprueba que el regionalismo en el Sudeste Asiático se estructura en torno a una fuerte preocupación por la soberanía del Estado y los intereses de cada uno de los Estados miembros (Cockerham, 2010, p. 166).

Las normas compartidas y los valores son los elementos que crean lazos interestatales en esa comunidad regional y llevan a los Estados a cumplir con las regulaciones de la ASEAN. Sin embargo, en el período de posguerra de la Guerra Fría, la asociación se enfrenta a desafíos que debe superar para mantenerse en pie, como la expansión de la membresía y las nuevas fuentes de posibles conflictos de intereses, entre las que se encuentran temas referidos a los derechos humanos, la democratización y el medio ambiente. La ASEAN se adapta a los nuevos desafíos y sigue en su camino de integración sin apartarse de los principios básicos de la *ASEAN way* (Ba, 2009).

Los Estados de la ASEAN tienen una historia compartida de intervención extranjera, ya sea por el colonialismo o por los intereses en la región por parte de los Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría. Esa experiencia común ha llevado al reconocimiento de la necesidad de una unidad regional para

adquirir seguridad y autodeterminación ante poderes externos. Se suma a ello como conducta contributiva a la unión la prudencia de las solicitudes entre las partes, puesto que los Estados evitan hacer demandas fuertes por temor a que estas puedan conducir a la desintegración. Junto a la historia compartida y la prudencia en las demandas, está el recelo por la cesión de soberanía a una organización supranacional, a menos que los beneficios percibidos por tal cesión superen a los costos que ella implica.

6.3.1. *El universo de acuerdos de la ASEAN*

Desde su formación, la ASEAN ha llevado adelante una serie de reuniones, negociaciones y acuerdos. Al examinar los tipos de acuerdos celebrados, es posible agruparlos en cinco grandes categorías, a saber:

- Declaraciones: forma de acuerdo no vinculante. Es una expresión normativa de los objetivos que persiguen las partes. Ejemplo de ello son la Declaración de Manila de 1987, la Declaración de Singapur de 1995, Declaración de Hanoi de 1998, Declaración sobre el Terrorismo de 2002, Declaración de Kuala Lumpur de 2005.
- Declaraciones ministeriales: acuerdos diseñados para dar a conocer entendimientos comunes sin asumir obligaciones.
- Acuerdos principales: exhiben una serie de títulos diferentes, como tratados, arreglos, memorandos de entendimientos y protocolos.
- Protocolos suplementarios: diseñados para promover los objetivos de acuerdos principales.
- Protocolos suplementarios: modifican los acuerdos principales.

6.3.2. *Nuevos impulsos a la institucionalización*

Con posterioridad a la crisis financiera de 1997 y durante la primera década del siglo XXI, tiene lugar la más extensa institucionalización de la ASEAN, y con ello se abre un ancho cauce para avanzar en una mayor integración. La Declaración de la Novena Cumbre de Bali, en 2003, también conocida como ASEAN Concord II y Bali Concord II, es el modelo. Ella propone tres piedras angulares para crear una comunidad integrada en el Sudeste Asiático, a saber:

- *La comunidad económica de la ASEAN (AEC)*, que se inicia en 2007 con los siguientes cuatro objetivos estratégicos:
 - Mercado único y base de producción: libre circulación de bienes, libre circulación de servicios, libre circulación de inversiones, libre circulación de capitales, libre circulación de mano de obra calificada.

- Región económica competitiva: política de competencia, protección del consumidor, derechos de propiedad intelectual, desarrollo de infraestructura, impuestos, comercio electrónico.
 - Desarrollo económico equitativo: desarrollo de pequeñas y medianas empresas (pymes), apoyo a los Estados miembros menos desarrollados.
 - Integración en la economía global: acuerdos integrales de libre comercio y asociación económica (ALC/AAE), mayor participación en las redes mundiales de suministro (Kobayashi y Rashid *et al.*, 2018, p. 25).
- *Comunidad de seguridad (ASC)*, que se vincula principalmente con la práctica de resolución pacífica de conflictos, en lugar de una alianza militar o un pacto de defensa mutua. La declaración identifica como los elementos clave del ASC el establecimiento de normas, la prevención de conflictos, enfoques para la resolución de conflicto y la consolidación de la paz después de un conflicto (Acharya, 2009, p. 262).
 - *Comunidad social y cultural (ASCC)*, que procura mejorar la cooperación en áreas tales como: cultura e información, educación, juventud y deportes, salud, servicios sociales, bienestar y desarrollo, género, derechos de la mujer y el niño, trabajo, función pública, desarrollo rural y erradicación de la pobreza, contaminación transfronteriza, gestión de desastres y asistencia humanitaria. Cfr. <https://asean.org/asean-socio-cultural/>

Entre los desafíos que enfrenta la ASEAN para avanzar en su proceso de integración, se encuentran el de ser una asociación con socios dispares en lo político, lo económico, lo social y lo religioso, y que presenta tensiones por disputas territoriales internas, a lo que se suman conflictos interestatales como los movimientos secesionistas en el sur de Tailandia y en Myanmar, en Filipinas la guerrilla del partido comunista, el conflicto moro en la región de Mindanao y el Triángulo de Oro de la cuenca del río Mekong con la producción de opio y drogas.

7. La integración europea

Europa es el gran modelo de integración regional que, como tal, merece un capítulo independiente. Y es que el tema que tenemos bajo mirada no puede ser tratado sin dedicársele algunas páginas destacadas.

¿Cuáles son los principios fundacionales sobre los cuales se forja tal proyecto político y económico? La Unión Europea surge básicamente

para evitar las guerras que, una y otra vez, afectaron a esas tierras, para reforzar a Europa en el contexto internacional, y para frenar la expansión del comunismo hacia Europa Occidental, para lo cual se desarrollan los principios del Estado de bienestar.

El modelo europeo sienta un precedente único en materia de integración regional: regímenes democráticos soberanos ceden competencias –esto es, parcelas propias de soberanía– a una instancia superior. A tal formulación y trama institucional, se la ha dado en denominar “federalismo funcional”. Hasta que Europa comienza su integración, solo hay dos formas de integrar a los Estados: mediante la asimilación basada en la coacción, o mediante la integración federativa al modo de los Estados Unidos. A ello debe sumarse el hecho de que la Unión Europea se ha preocupado desde sus mismos orígenes por crear en torno de sí un espacio de prosperidad y justicia, lo cual resulta un elemento facilitador para la incorporación de muchos Estados al proyecto.

7.1. Los inicios en la posguerra

Acabada la Segunda Guerra Mundial, y si bien los Aliados confían para Europa en una paz a la vieja usanza –esto es, “diplomática”, con “equilibrios de poder entre naciones” y con “áreas de influencia” propias de los resultados alcanzados en las Conferencias de Moscú, Cairo y Teherán (1943), de Bretón Woods (1944), y de Yalta y de San Francisco (1945)–, existen ya en el continente varios movimientos de base que bregan por la generación de una conciencia de pertenencia a una misma comunidad de destino, que pueda verse reflejada en una nueva estructura gubernamental superadora del tradicional Estado nación –causante, para ellos, de las dos últimas grandes guerras mundiales de 1914 y 1939, respectivamente– (Molina del Pozo, 1997, pp. 32-33).

Estos movimientos –entre los que destacan la Unión Europea de Federalistas (de Altiero Spinelli), el Comité para la Europa Unida (de Winston Churchill), la Liga Independiente de Cooperación Europea (de Paul van Zeeland) y la Unión Parlamentaria Europea (del conde Coudenhove-Kalergi)– convergen a partir de 1947 en el Comité de Coordinación de los Movimientos a Favor de una Europa Unida y en la convocatoria al gran Congreso de Europa, que reúne, entre el 7 y el 11 de mayo de 1948 en la ciudad holandesa de La Haya, a más de 1.000 intelectuales, políticos, estudiantes, periodistas y religiosos procedentes de una veintena de Estados, y que se convierte en el mayor encuentro paneuropeo que registra la historia moderna en pos de la integración continental (Orsello, 1994, pp. 19-38).

De las ideas debatidas y de las resoluciones aprobadas en dicho congreso, surge entonces la convicción de trabajar en pos: de una unión económica y política que garantice la seguridad continental, su

independencia económica y el progreso social de su población; de una asamblea consultiva elegida por los Parlamentos de los Estados europeos; y de una Carta Europea de Derechos Humanos, con un tribunal que asegure jurisdiccionalmente su respeto y cumplimiento.

Sin embargo, a partir de las diferentes visiones acerca de cómo y con qué grado de profundización debían implementarse dichos loables objetivos, comienzan a dividirse las posiciones de los participantes del congreso: por un lado, aquellos que bregan por la unidad de Europa a través de una confederación regida por nuevas reglas supranacionales; y, por el otro, aquellos que simplemente esperan alcanzar algunas de las metas propuestas a través de los ya probados mecanismos de la intergubernamentalidad.

7.2. El Consejo de Europa

El resultado del Congreso de Europa –o de La Haya, como también se lo conoce– es la firma el 5 de mayo de 1949 del Tratado de Londres, mediante el cual se crea el Consejo de Europa, una organización internacional de tipo clásica, actualmente vigente, y basada fundamentalmente en la cooperación política y parlamentaria. Integrado originalmente por 10 Estados –Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia–, a los pocos meses adhieren a él Grecia y Turquía, y al año siguiente, la nueva República Federal de Alemania. En la actualidad, son 47 los Estados miembros del Consejo de Europa, por lo que constituye el mayor foro de encuentro y debate democrático del Viejo Continente.

Con sede en la ciudad francesa de Estrasburgo, el Consejo de Europa cuenta con:

- una *Asamblea Parlamentaria* integrada por 324 miembros titulares e igual número de suplentes –todos legisladores democráticamente elegidos en cada uno de los Estados miembros–;
- un *Comité de Ministros*, formado por los responsables de las carteras de Asuntos Exteriores de los 47 países que integran el Consejo de Europa;
- un *secretario general* y otro *adjunto*, elegidos cada cinco años por la Asamblea Parlamentaria, y encargados de dirigir y representar al Consejo;
- el *Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, creado a partir del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y actualmente integrado por 47 jueces elegidos por la Asamblea Parlamentaria con el objetivo de hacer cumplir

jurisdiccionalmente lo establecido en aquel tratado y en los sucesivos protocolos complementarios;

- un *comisario de Derechos Humanos*, también elegido por la Asamblea Parlamentaria cada seis años y con la función de controlar el pleno respeto de estos en cada Estado miembro; y
- un *Congreso de Poderes Locales y Regionales*, que, creado en 1994, congrega hoy a 648 representantes de municipios y provincias de todos los Estados que integran el Consejo de Europa, con el fin de reconocer y visibilizar la democracia local como piedra fundamental del sistema europeo.

7.3. Hacia la Unión Europea 1: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero

Consciente, por un lado, de que el esquema competencial e institucional atribuido al recientemente creado Consejo de Europa replica en cierta medida los ya conocidos modelos intergubernamentales –en los que el Estado nación, con su regla del consenso, sigue en la cúspide del sistema–, y, por el otro, de la manifiesta realidad de que Europa no está aún preparada para avanzar hacia un modelo confederal –que establezca marcos concretos tendientes a su unidad económica y política–, una nueva corriente de pensamiento –conocida como “neofuncionalismo”, con Jean Monnet a la cabeza– propone avanzar entonces hacia tales objetivos, pero mediante una vía más lenta –aunque probablemente más segura–, que permita ir creando solidaridades de hecho en campos de acción específicos, y así, a través de pequeños pasos concretos, sucesivos y concatenados, llegar a alcanzar el mismo gran objetivo, pero mediante la sumatoria de todos aquellos.

De esta forma, Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, invita formalmente el 9 de mayo de 1950 –mediante una propuesta formal que luego será conocida como la Declaración Schuman y que hará que dicha fecha sea instituida como “el Día de Europa”– a poner bajo el mando de una alta autoridad común toda la producción francoalemana del carbón y del acero, en el marco de una organización abierta al resto de Estados europeos. Asesorado por Monnet, el ministro francés se convence de que “Europa no se hará de un solo golpe ni en una construcción global, sino mediante pasos concretos, que creen primero solidaridades de hecho” en campos específicos de la economía, y no a través de un gran salto hacia delante –como habían siempre pretendido los federalistas constitucionalistas–.

Dar este paso tan revolucionario resulta fundamental para la reconstrucción de los Estados aún devastados por 6 años de guerra, así como para el mantenimiento de una paz duradera en el Viejo Continente. En esa línea, aparece como un punto clave que esa alta autoridad

–independiente de los designios de cada gobierno– pase a estar controlada jurisdiccionalmente por un tribunal absolutamente imparcial (Brugmans, 1972, pp. 37).

Se opta entonces por avanzar hacia la tan ansiada unión continental a través de un nuevo y ambicioso método de integración, que cubriría, por ahora, solo un sector determinado –aunque clave– de la economía de los Estados que adhirieran al proyecto comunitario: el del carbón y el acero.

Konrad Adenauer acepta rápidamente la idea –al ver en ella la posibilidad de un reposicionamiento diplomático y político alemán–, y también se sumaron la Italia de Alcides de Gásperi, así como Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos –a través de su ya constituido Benelux–.

De esta forma, y luego de algunos meses de negociaciones, el 18 de abril de 1951 se firma en París el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), con una duración fijada en 50 años a partir de su entrada en vigor, el 25 de julio de 1952. Dicho tratado crea un Mercado Común del Carbón y del Acero, en el que resultan incompatibles y prohibidos los derechos de importación y exportación, las exacciones de efecto equivalente, las restricciones cuantitativas a la circulación de los productos, la discriminación entre productores, compradores o usuarios, las medidas o prácticas que obstaculicen la libre elección por el comprador, las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados, y las prácticas restrictivas tendientes al reparto o a la explotación de los mercados.

Sin embargo, el punto clave del nuevo proceso de integración en marcha lo constituye el hecho de que, para gestionar dicho mercado común, el tratado crea para la CECA un marco institucional totalmente innovador, basado en una estructura cuatripartita integrada por lo siguiente:

- una *alta autoridad*, conformada por personas independientes de los gobiernos y encargada de administrar el mercado común, con verdadera capacidad supranacional, y, por ende, con atribuciones para adoptar actos normativos que se impongan no solo a los Estados, sino también a las empresas y a los particulares;
- una *Asamblea Parlamentaria*, integrada por delegados de los Parlamentos nacionales, a cargo del control político de la alta autoridad;
- un *Consejo de Ministros*, formado por representantes de los gobiernos de los Estados miembros, a cargo de armonizar y coordinar las acciones de estos últimos con los de la alta autoridad; y
- un *Tribunal de Justicia*, responsable de garantizar el respeto del derecho en la aplicación y en la ejecución del tratado y de las medidas dictadas en su cumplimiento.

El tratado prevé también la conformación de un *Comité Consultivo CECA*, integrado por productores, trabajadores, consumidores y comerciantes, con el objetivo de escuchar el parecer de estas fuerzas vivas de la sociedad, cada vez que una materia requiriese su opinión.

7.4. Hacia la Unión Europea 2: la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica

Con la CECA ya en pleno funcionamiento, en 1955 los ministros de Asuntos Exteriores de los seis Estados miembros deciden avanzar hacia la integración de nuevos sectores económicos a fin de crear un mercado común ampliado. Es así como, luego de un año de trabajo de una comisión encargada de estudiar las alternativas para cumplir con tales objetivos –presidida por Paul-Henri Spaak y bajo la guía de Jean Monnet–, esta concluye en la conveniencia de crear dos nuevas organizaciones supranacionales: una general, abarcadora de varios sectores económicos, y otra sectorial, bajo el modelo de la CECA, pero concentrada en el sector de la energía atómica.

De esa forma, el 27 de marzo de 1957, se firman en el Campidoglio romano el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Tratado Constitutivo de la Energía Atómica (CEE/Euratom), los cuales entran en vigencia el 1 de enero de 1958. Mientras que los objetivos de este último aparecen claramente sectoriales y específicos, los de la CEE se redactan de tal forma que la indican como el vehículo a través del cual se intente alcanzar la tan ansiada unidad continental. De esta forma, los Estados miembros de la nueva Comunidad Económica Europea expresan su disposición a avanzar hacia una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos, asegurar el progreso económico y social, eliminar las barreras que dividen Europa, mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos, garantizar un desarrollo económico estable y armonioso, garantizar un intercambio comercial equilibrado y una competencia leal, reforzar la unidad de sus economías, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, elaborar una política comercial común, suprimir las restricciones a los intercambios internacionales, y reforzar la solidaridad de Europa con los países de ultramar.

Para cumplir con tales objetivos, deciden crear un mercado común basado en la libre circulación de mercancías, la libre circulación de trabajadores, la libre prestación de servicios y la libre circulación de capitales, con un marco institucional compuesto por lo siguiente:

- una *Comisión*, colegiada e independiente de los gobiernos de los Estados miembros, destinada a velar por los intereses comunitarios y la correcta aplicación por parte de Estados y empresas de los

tratados y del derecho derivado, con el monopolio de la iniciativa legislativa, y con funciones ejecutivas delegadas;

- un *Consejo de Ministros*, en el que se encuentran representados los intereses de los Estados miembros, y a deferencia de la CECA, con todas las competencias legislativas y el verdadero poder de decisión;
- una *Asamblea Parlamentaria*, integrada por diputados elegidos entre los congresos nacionales, con clásicos poderes de control político y la posibilidad de ser consultada por el consejo antes de la adopción de algunos actos normativos, pero con nulas competencias legislativas; y
- un *Tribunal de Justicia*, responsable de garantizar el respeto del derecho en la aplicación y en la ejecución del tratado y de las medidas dictadas en su cumplimiento.

Por último, y al igual que con el Tratado CECA, los Tratados de Roma prevén también sendos *Comités Económicos y Sociales*, de carácter eminentemente consultivo y tendientes a dejar hacer oír la voz de los empresarios, los trabajadores y los consumidores cada vez que fuera ello conveniente o necesario.

Dado que el marco institucional diseñado para la CEE y la CEEA/Euratom eran idénticos –y a la vez muy similares a los que ya funcionaban para la CECA–, el mismo 25 de marzo de 1957 se firma *el convenio relativo a ciertas instituciones comunes*, mediante el cual tanto las Asambleas Parlamentarias como los Tribunales de Justicia de las tres comunidades quedan unificados en cuanto su composición, aunque cada institución mantendría sus propios poderes y competencias. Por su parte, los Consejos Económicos y Sociales de la CEE y de CEEA/Euratom son también unificados, aunque no así el Consejo Consultivo CECA, dado su carácter sectorial y su singularidad.

Ahora bien, para la unificación orgánica –aunque no competencial– de los Consejos de Ministros y de las Comisiones de las tres Comunidades, deberá esperarse hasta el Tratado de Fusión de los Ejecutivos de 8 de abril de 1965.

7.5. Hacia la Unión Europea 3: la Unión Aduanera, el Mercado Común y la Unión Económica y Monetaria

Los Tratados de Roma entran en vigor previendo un plazo de 12 años para alcanzar la libre circulación de mercancías dentro del territorio comunitario. Sin embargo, gracias al crecimiento y a la confianza que el modelo comunitario genera en las economías de los Estados miembros, la Unión Aduanera logra alcanzarse 18 meses antes de lo previsto; esto es, el 1 de julio de 1968.

Así, ante los manifiestos éxitos del “modelo supranacional,” países que a inicios de los 60 prefieren mantenerse fuera de él y constituyen una entidad paralela de menor intensidad integradora y eminentemente intergubernamental –la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA)³–, comienzan a solicitar progresivamente su adhesión a las Comunidades Europeas.

La primera incorporación de nuevos Estados se produce en 1973, con el ingreso de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. Sin embargo, la crisis petrolera que se inicia ese mismo año frena, por primera vez desde la posguerra, el ininterrumpido crecimiento económico, haciendo resurgir las temibles recesiones, inflaciones y desempleos. Estos acontecimientos llevan a los Estados miembros a volcarse hacia sus respectivas sociedades, y a verse obligados a incumplir varios preceptos de los Tratados –en particular aquellos vinculados a la política arancelaria, la libre competencia y a las ayudas estatales–, lo que no permitirá continuar avanzando durante los 70 y primeros años de los 80 con el ritmo con el que lo venían haciendo (Linde, Bacigalupo, Fernández y Fuentetaja, 2005, pp. 57-60).

Pasada esta etapa de relativo estancamiento económico-comercial, pero de importantes avances en el plano institucional (como la creación del Tribunal de Cuentas como quinta institución supranacional en 1977, la primera elección directa al Parlamento Europeo en 1979, o las adhesiones de Grecia en 1981 y de España y Portugal en 1986), un relanzamiento del proceso de integración tiene lugar con la firma del Acta Única Europea (AUE) en febrero de 1986. Esta constituye la primera reforma a los tratados originarios desde sus firmas 30 años atrás y el compromiso de sus ahora doce Estados miembros por alcanzar el 1 de enero de 1993 el postergado mercado común, con su plena libre circulación de mercancías, trabajadores, servicios y capitales.

Con ese objetivo ya fijado y toda la estructura institucional trabajando para su efectivo cumplimiento, los Estados miembros deciden animarse a dar un paso más en el proceso de integración, y convocan en 1991 dos Conferencias Intergubernamentales –una política y otra económica– tendientes a reformar de manera radical los tratados constitutivos. Se llega así, el 7 de febrero de 1992 en la ciudad holandesa de Maastricht, a la firma del Tratado de la Unión Europea, punto de inflexión en la historia de la construcción comunitaria.

Dicho texto establece una Unión apoyada en tres pilares: uno supranacional, en el que se ubican las Comunidades Europeas, y otros dos

³ La European Free Trade Association fue creada mediante la Convención de Estocolmo del 4 de enero de 1960 por Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza como instrumento intergubernamental de liberalización comercial. Hoy en día, solo forman parte de ella Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

intergubernamentales, uno tendiente a establecer una política exterior y de seguridad común –con el objetivo de defender los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión–, y el otro, a lograr una estrecha cooperación en materia de justicia y asuntos de interior –con el fin de garantizar la seguridad y la protección de sus pueblos–. En esa línea, se establece también la ciudadanía europea, que concede la posibilidad de circular libremente y residir en todos los Estados de la Unión, de votar y presentarse como candidatos tanto en las elecciones europeas como en los comicios municipales del Estado en el que se resida, de recibir asistencia diplomática y consular en cualquier delegación de otro Estado miembro fuera del territorio de la Unión, y de formular peticiones ante el Parlamento Europeo, así como de reclamar ante el Defensor del Pueblo por una mala administración por parte de la Unión (Díez Moreno, 2006, pp. 85-96).

Por otro lado, el Tratado de Maastricht establece también los criterios de convergencia en materia de inflación, niveles de deuda pública, tipos de interés y tipos de cambio que deben cumplir los Estados miembros antes de poder adoptar el euro como moneda propia –cosa que efectivamente sucede con algunos de ellos a partir del 1 de enero de 1999–. Crea para su gestión el Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales, y establece nuevas políticas comunitarias tales como la industrial, la de protección de consumidores, la de redes transeuropeas de transporte o la de educación y formación profesional, entre otras.

El 1 de enero de 1995, se adhieren Austria, Finlandia y Suecia a la Unión, y, siguiendo con el constante proceso reformista de los textos fundacionales iniciado con el AUE, el 2 de octubre de 1997 se firma en Ámsterdam un nuevo tratado, que, a su vez, vuelve a ser modificado tres años después, mediante el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001.

En 2004, coinciden las elecciones a la sexta legislatura del Parlamento Europeo, la incorporación de diez nuevos Estados miembros (República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia) y la firma en Roma de un nuevo tratado, al que se le busca dar, esta vez, un marcado carácter constitucional. En 2007 se adhieren Bulgaria y Rumania, y en 2009, Croacia (Mangas Martín y Liñán Noguerras, 2010, pp. 40-44).

7.6. Hacia la Unión Europea 4: el Tratado de Lisboa

Luego del fallido intento de ratificación del “Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa” –negociado durante más de dos años y firmado solemnemente en Roma el 29 de octubre de 2004–, los Estados miembros deciden continuar con la voluntad de actualizar los textos fundacionales, mas quitando ahora cualquier simbología y

terminología constitucional que pudiera tender a identificar la Unión con un Estado (tales como bandera, himno, leyes o ministros), así como herir aquellas susceptibilidades más nacionalistas que, a través de fuertes presiones en la opinión pública, pudiesen volver a frenar un nuevo avance en el proceso integrador.

De esta manera, el nuevo tratado, firmado en la capital lusa el 13 de diciembre de 2007 y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, mantiene la metodología y las formas tradicionalmente respetadas para cada modificación del derecho originario, pero incorporando gran parte de los importantes logros que se habían alcanzado para aquella Constitución Europea de 2004 que nunca pudo entrar en vigor.

Así, el Tratado de Lisboa establece que la Unión Europea –que, a partir de ese momento, sustituye y sucede a la Comunidad Europea y pasa a contar con personería jurídica propia– se fundamenta en los Tratados de la Unión Europea (TUE) y de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) –ambos con un mismo valor jurídico–, y en los valores del respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y los derechos humanos, aclarando que tales valores son comunes a los Estados miembros y propios de una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres. En línea con esto, si bien el TUE no incorpora en su texto la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2002 –como sí lo hacía la fallida Constitución–, le atribuye a aquella el mismo valor jurídico de los tratados y, por ende, un absoluto carácter vinculante.

El nuevo tratado incorpora al marco institucional de la Unión tanto al Banco Central Europeo como al Consejo Europeo –que hasta ese momento tenían rango de “órganos” y no de “instituciones”–, estableciendo un total de siete. Estos tienen ahora como objetivos rectores promover los valores de la Unión, perseguir sus metas y defender sus intereses, así como los de sus ciudadanos y los de sus Estados miembros, y garantizar coherencia, eficacia y continuidad en las políticas y acciones de la Unión. Dicho marco queda a partir de Lisboa compuesto por lo siguiente:

- Una *Comisión*, integrada por un nacional por Estado miembro⁴ con mandato por cinco años, y con la misión de promover con absoluta independencia el interés general de la Unión. Conocida como

⁴ En realidad, el tratado establece que el número de miembros de la Comisión debe ser equivalente a los dos tercios del número de Estados miembros –incluyendo a su presidente y al alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad–, a menos que el Consejo Europeo decidiese por unanimidad modificar dicho número. En esa línea, a pedido de Irlanda, eso sucedió en 2013, manteniéndose entonces la tradicional composición de un comisario por Estado miembro (Decisión del Consejo Europeo del 22 de mayo de 2013 relativa al número de miembros de la Comisión Europea, 2013/272/UE).

el “ejecutivo comunitario”, está encargada de diseñar y ejecutar el presupuesto común, así como de gestionar las acciones y programas europeos, contando para ello con el monopolio de la iniciativa legislativa –a excepción de aquellos actos para los que los tratados disponen otra cosa–. La Comisión asume también la representación exterior de la Unión –salvo en temas de política exterior y de seguridad común–, y, si bien se alza como una institución eminentemente colegiada, de entre sus miembros destaca la figura del presidente, encargado de definir sus orientaciones generales y determinar su organización interna. La Comisión es nombrada por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, una vez recibido colegiadamente el voto de confianza del Parlamento Europeo, cosa que refuerza su legitimidad democrática; y ese mismo Parlamento puede también aprobar su destitución mediante un procedimiento de censura. Así también, de entre los vicepresidentes de la Comisión, sobresale la figura del alto representante para asuntos exteriores y política de seguridad, quien también es elegido por el Consejo Europeo por mayoría cualificada y cuya principal función es la de garantizar la coherencia y la continuidad de la acción exterior comunitaria.

- Un *Consejo*, que representa, dentro del marco institucional, el interés de los Estados miembros y ejerce junto al Parlamento Europeo la función legislativa y la presupuestaria de la Unión Europea. Este, de composición variable y con formaciones específicas de acuerdo al orden del día de sus sesiones, está compuesto por un ministro por país, bajo la asistencia del Comité de Representantes Permanentes, cuya función es la de preparar sus labores. Salvo las excepciones específicamente establecidas en el tratado, el Consejo aprueba sus decisiones por mayoría cualificada; esto es, al obtener la propuesta normativa, el voto positivo de al menos 55 % de los miembros del Consejo, pero que incluya y represente a Estados que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión.⁵ Como contrapartida a esto, se contempla la eventual constitución de una minoría de bloqueo, que debe ser presentada por como mínimo cuatro Estados miembros cuya población alcance al menos el 35 % del total de la Unión. En cuanto a las presidencias del Consejo –a excepción de la formación de asuntos exteriores, que queda siempre a cargo del alto representante para asuntos exteriores y política de seguridad–, el tratado establece tríadas de presidencias por un lapso de 18 meses cada una, con el fin de garantizar planes de acción y prioridades

⁵ Ahora bien, cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo y que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados.

más extensas en el tiempo. Sin embargo, en los hechos, es un solo Estado el que la ejerce durante seis meses, fijando para tal período su propio sello e impronta.

- un *Parlamento Europeo*, expresión máxima de la representación popular comunitaria, que es elegido a través del voto universal directo, libre y secreto, por parte de todos los ciudadanos de la Unión, para un mandato de cinco años. Ejerce junto al Consejo la función legislativa y presupuestaria comunitaria, así como la de control político y de consulta. Con las sucesivas modificaciones de los tratados, el Parlamento Europeo ha ido aumentando su participación decisoria, hasta alzarse en la actualidad como un auténtico colegislador comunitario. En cuanto al número de sus miembros, si bien el Tratado de Lisboa establecía un número máximo de 751, la salida del Reino Unido de la Unión Europea en enero de 2020 hizo que sus bancas se redujeran a 705, y no podía ningún Estado contar con menos de 6 ni más de 96, estableciéndose una representación decrecientemente proporcional con cierta sobrerrepresentación de aquellos Estados menos poblados.
- Un *Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, que cuenta con la fundamental misión de garantizar el respeto del derecho comunitario en la interpretación y en la aplicación que se haga de él. Con sede en Luxemburgo, está compuesto por el Tribunal de Justicia y por el Tribunal General –ambos con un juez por Estado miembro, nombrados de común acuerdo por los gobiernos para un período de seis años–, así como por tribunales especializados, que se van creando conforme las necesidades propias de la evolución del proceso comunitario. El tribunal cuenta además con la asistencia de abogados generales, y, salvo en cuestiones vinculadas a la política exterior y de seguridad común, extiende su poder jurisdiccional a todos los ámbitos y actividades de la Unión Europea.
- Un *Tribunal de Cuentas*, integrado por un nacional por Estado miembro, nombrado cada seis años por el Consejo –previa consulta al Parlamento Europeo y sobre la base de las propuestas de candidaturas presentadas por cada país–. Este se encarga de la fiscalización y el control de cuentas de la Unión. Para ello, el tribunal debe examinar la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos de la Unión, garantizando así una buena gestión financiera, y presentando al Parlamento y al Consejo sus informes periódicos en relación con ella.
- Un *Banco Central Europeo*, con personería jurídica propia y encargado de autorizar la emisión de euros. Conformar, junto a todos los bancos centrales de los Estados miembros, el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Sin embargo, como no todos los Estados miembros lograron aún alcanzar la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, conforma, solo junto a los bancos centrales

nacionales de los Estados miembros que sí adoptaron ya el euro como moneda, el “Eurosistema”, cuya misión es la gestión eficiente de la política monetaria de la Unión y el mantenimiento de la estabilidad de precios en territorio comunitario. Ambos sistemas seguirán coexistiendo hasta tanto todos los Estados miembros logren acceder al euro. El órgano máximo del Banco Central Europeo es su comité ejecutivo, integrado por un presidente, un vicepresidente y cuatro vocales, elegidos todos por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, y por un mandato de ocho años no renovables. Este comité, junto a los presidentes de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, conforman el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo.

- Un *Consejo Europeo*, cabeza máxima de la Unión, encargado de dar los impulsos necesarios para el desarrollo del proceso de integración continental y de definir las orientaciones y prioridades políticas comunitarias. Está integrado por los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros, así como por su presidente y por el presidente de la Comisión, y de sus encuentros participa también el alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad. Este antiguo órgano, elevado a rango de “institución comunitaria” por el Tratado de Lisboa, se reúne al menos dos veces por semestre, y, si bien tiene vetada toda función legislativa, participa activamente en la elección de importantes miembros de otras instituciones, así como la de su propio presidente. Este último, elegido por mayoría cualificada cada dos años y medio –con posibilidad de renovación consecutiva de mandato por una única vez–, coordina las labores del Consejo Europeo, trabaja para lograr la cohesión y el consenso en su seno, busca la coherencia y la continuidad en su accionar, y asume la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, siendo, junto al presidente de la Comisión, las caras visibles de la Unión frente al exterior.

8. Perspectivas y reflexiones finales

En muchos casos, los inicios y desarrollos de los procesos de integración responden a razones de oportunidad comercial o a la capacidad de respuesta ante situaciones dadas. En tales contextos, las dinámicas integracionistas fundadas sobre un proyecto político madurado en el tiempo son raras. Tal vez, el único caso al que se puede hacer referencia en tal perspectiva –descontando el de Europa– es América Latina, en la que se comprueba que hay una voluntad de las élites para dar a la

integración regional un sentido y significado superador de lo exclusivamente comercial.

Si bien es empíricamente comprobable el incremento que han tenido los procesos de integración en las últimas décadas, nada prueba que las entidades regionales que se han erigido seguirán en un futuro un camino de éxitos como lo muestra hoy el recorrido por Europa. En algunos casos, la creación de órdenes interestatales se encuentra maltrecha, y su legitimidad política deja dudas.

Ante tal panorama, es necesario ser cautelosos y reconocer que no basta con que la regionalización se muestre con un espacio para el ejercicio de autoridad y señorío. Ese espacio también debe edificarse como un espacio de significado, adquirir sentido para todos aquellos que habitan en él. Y, además, hay que reconocer que debe lucharse con denuedo contra aquellos factores que inhiben la formación de zonas de integración regional equilibradas.

En nuestro tiempo, en el campo internacional, se está obrando una redefinición de conceptos tales como “poder”, “potencia” y “soberanía”, los que ya no se sustentan, como en el pasado, en las ideas de fuerza, poderío militar o dominación. Ante tal panorama, las agrupaciones regionales y sus instituciones se muestran como instrumentos útiles y eficaces para mantener el orden internacional en equilibrio.

De marchar por el camino deseado, los procesos de integración, en un futuro no lejano, pueden servir como herramientas de las que surjan y se proyecten mecanismos para la gobernanza de la globalidad, para el avance en el progreso económico, para el incremento de la cohesión social y la calidad de vida de las poblaciones, como así también para llevar a una mayor y efectiva solidaridad entre los pueblos.

Bibliografía

- Acharya, A. (2009). *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the Problem of Regional Order* (2.º ed.). Londres y Nueva York: Routledge, p. 262.
- Arlotti, R. (2003). *Vocabulario Técnico y Científico de la Política*. Buenos Aires: Dunken.
- Ba, A. D. (2009). *(Re)Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism and the Association of Southeast Asia Nations*. Stanford: Stanford University Press.
- Bach, D. y Hveem, H. (1998). Regionalism, Regionalization and Globalization. Dossier presentado en el Third General Conference of the Standing Group in International Relations of the European Consortium for Political Research, Viena, septiembre, pp. 16-19.

- Balassa, B. (1964). Hacia una teoría de la integración económica. En *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas*. Miguel Wionczek (ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, p. 47.
- Birle, P. (2008). Las dificultades de América Latina para convertirse en un verdadero actor internacional. En *Nueva Sociedad*, n.º 214, abril.
- Borchardt, K. (1995). *La unificación europea. Nacimiento y desarrollo de la Comunidad Europea*. Luxemburgo: CEF.
- Brugmans, H. (1972). *La Idea de Europa 1920-1970*. Madrid: Moneda y Crédito.
- Bull, H. (1977). *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. Londres: Macmillan, pp. 76-79.
- Cockerham, G. B. (2010). Regional Integration in ASEAN: Institutional Design and the ASEAN Way, En *East Asia*, n.º 27, p. 166.
- Dastis, A. (dir.) (2005). *Diccionario LID Diplomacia y Relaciones Internacionales*. Madrid: LID, p. 230.
- Decisión del Consejo Europeo del 22 de mayo de 2013 relativa al número de miembros de la Comisión Europea (2013/272/UE). Recuperado de bit.ly/36qi7bf.
- Degiorgis, P. (2005). 2004: Un año trascendental para Europa. *Diálogo Político*, pp. 11-24.
- Dent, C. M. (2008). *East Asian Regionalism*. Londres: Routledge.
- Deutsch, K. (1970). *El Análisis de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Paidós, p. 189.
- Díez Moreno, F. (2006). *Manual de Derecho de la Unión Europea* (4.º ed.). Madrid: Thomson Civitas.
- Fernández, D. (1999). *Historia y Economía de la Unión Europea*. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., pp. 10-11.
- Friedrich, C. (1968). *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Londres: Pall Mall Press, p. 176.
- Gallie, W. B. (2014). *Filósofos de la Paz y de la Guerra* (2.º ed.). México: Fondo de Cultura Económica, p. 41.
- Haas, E. (1966). *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*. Buenos Aires: INTAL, pp. 89-90.
- Haas, E. (1968). *Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces*. California, Stanford University Press: Stanford, p. 16.
- Haas, E. (1971). The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. En Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold (eds.). *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, p. 6.
- Héraud, G. (1968). *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne. Contribution à la théorie juridique du fédéralisme*. París: Presses d'Europe, p. 55.

- Hoffmann, S. (1989). *The European Community and 1992. Foreign Affairs*, vol. 68, n.º 4, pp. 27-47.
- Hoffmann, S. (1995). *The European Sisyphus. Essays on Europe 1964-1994*. Oxford, Westview Press.
- Hurrell, A. (1995). Regionalism in Theoretical Perspective. En L. Fawcett y A. Hurrell (eds.). *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press, p. 39.
- Hurrell, A. (1995). *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 334-338.
- Imber, M. F. (2007). *Encyclopedia of Governance*. SAGE Publications.
- Isaac, G. y Blanquet, M. (2006). *Droit communautaire général* (9.º ed.). París: Armand Colin.
- Kapteyn, P. y Van Themaat, V. (2008). *The Law of the European Union and the European Communities. With reference to changes to be made by the Lisbon Treaty* (4.º ed.). Zuidpoolingel: Kluwer Law International.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Nueva Jersey: Princeton University Press, p. 51.
- Keohane, R. y Nye, J. (1977). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Kobayashi, K. y Rashid, K. A. et al. (2018). *Economic Integration and Regional Development. The ASEAN Economic Community*. Nueva York: Routledge, p. 25.
- Lechini, G. (2001). El Mapa de la Integración Africana -El caso de la SADC-. En *Colección*, n.º extra 2, pp. 336-337.
- Linde Paniagua, E.; Bacigalupo Saggese, M.; Fernández Rodríguez, C.; y Fuentetaja Pastor, J. A. (2005). *Principios de Derecho de la Unión Europea* (2.º ed.). Madrid: Colex, pp. 57-60.
- López Castillo, A. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea, Vol. 1: Instituciones de la Unión Europea* (3.º ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. En *Norteamérica*, año 6, n.º 2, julio-diciembre, p. 220.
- Mangas Martín, A. (2019). *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Y otros actos básicos de la Unión Europea* (23.º ed.). Madrid: Tecnos.
- Mangas Martín, A. y Liñán Nogueras, D. (2010). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.
- Mariscal, N. (2003). *Teorías Políticas de la Integración Europea*. Madrid: Tecnos.
- Marks, S. (2000). *The Riddle of All Constitutions International Law, Democracy and the Critique of Ideology*. Oxford: Oxford University Press, pp. 109-118.
- Martín Arriba, J. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Pamplona: Aranzadi.

- Mateos, O. (2015). ¿De la “Tragedia” al “Milagro”? África Subsahariana en el Nuevo Contexto Multipolar. En *Cuadernos CJ*, n.º 193, p. 9.
- Milward, A. (2000). *The European Rescue of the Nation State*. Londres: Routledge.
- Molina del Pozo, C. (1997). *Manual de Derecho de la Comunidad Europea* (3.º ed.). Madrid: Trivium.
- Molina del Pozo, C. (2015). *Tratado de Derecho de la Unión Europea*, 4 vols. Curitiba. Lisboa: Juruá Editora.
- Molina del Pozo, C. (2017). *Derecho de la Unión Europea* (2.º ed.). Madrid: Editorial Reus. Recuperado de bit.ly/3xik45h.
- Pereira, J. C. (coord.) (2008). *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*. Madrid: Ariel, p. 527.
- Orsello, P. (1994). *Ordinamento Comunitario e Unione Europea*. Milán: Giuffrè Editore.
- Rise, T; Börzel, T.; y Wiener, A. (2019). *European Integration Theory* (3.º ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Sidjanski, D. (1998). *L'avenir fédéraliste de l'Europe. La Communauté européenne, des origines au Traité de Maastricht*. París: Presses Universitaires de France. Traducida al español en con el título: *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*. Barcelona: Ariel.
- Tamames, R. y López, M. (1999). *La Unión Europea*. Madrid: Alianza, p. 65.
- Trattato Istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio di 18 aprile 1951. Recuperado de bit.ly/3f3nmSM.
- Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea di 25 marzo 1957. Recuperado de bit.ly/3rBybAu.
- Tratado de la Unión Europea (DO C 191 de 29.7.1992).
- Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO C 306 de 17.12.2007).
- Wallace, W. (ed.) (1990). *The Dynamics of European Integration*. Londres: Pinter, p. 9.
- Wyatt-Walter, A. (1995). Regionalism, Globalization and World Economic Order. En L. Fawcett y A. Hurrell (eds.). *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press, p. 93.

Leviatanes alterados, mundo digital y Estados nacionales

GUSTAVO MARANGONI¹ Y MAURO AMOROSINO²

1. Medievales con wifi

Se necesitará sabiduría y previsión para evitar estos peligros y garantizar que la era tecnológica cumpla su inmensa promesa. Necesita profundizar en su propio interés por lo inmediato a través de una mejor comprensión de la historia y la geografía. La tarea no es solo o incluso un asunto de la tecnología. La sociedad necesita adaptar su política educativa a imperativos últimos en la dirección del país a largo plazo y en el cultivo de sus valores. Los inventores de los aparatos que tanto han revolucionado las maneras de recabar y compartir información pueden hacer una aportación idéntica, si no mayor, diseñando medios que permitan profundizar a sus fundamentos conceptuales. En el camino que lleva al primer orden mundial verdaderamente global, los grandes logros humanos de la tecnología deben fundirse con los poderes realzados del juicio humano trascendente y moral.

Henry Kissinger (2016: 360)

Escribimos este texto durante el contexto de pandemia. La enfermedad covid-19 ha puesto en entredicho muchas certezas y nos recuerda amargamente nuestra vulnerabilidad. El virus que recorre el mundo ha terminado con la vida de millones de personas, ha puesto a prueba los sistemas sanitarios de los países y, por consiguiente, a los sistemas políticos y económicos. También nos lleva a formularnos nuevas preguntas, o a intentar responder las viejas a partir de una experiencia transformadora.

¹ Politólogo por la usal, máster en Relaciones Internacionales por la Flacso, especialista en Historia Contemporánea por la UTDT, docente universitario de grado y posgrado desde 1988. Actualmente, es profesor en la carrera de Ciencia Política, Gobierno y Administración de la UB. Expresidente del Banco Provincia.

Correo electrónico: gustavo.marangoni@comunidad.ub.edu.ar.

² Licenciado en Relaciones Internacionales por la usal, docente en esa casa de estudios desde 2006 y en la ub desde 2020 en la carrera de Ciencia Política, Gobierno y Administración. Posee estudios de Maestría en Gestión de la Comunicación en las Organizaciones por la Universidad Austral y estudios de Maestría en Historia por la utdt. Correo electrónico: mauro.amorosino@comunidad.ub.edu.ar.

Desde ya que no se trata de la primera vez en la historia de la humanidad que una enfermedad pasa de un continente a otro. De hecho, limitándonos a la estadística, el covid-19 podría definirse como una de las menos letales, de entre las enfermedades que lo han hecho. Y, además, la ciencia ha generado vacunas contra ella de modo más veloz que en otros casos similares anteriores, vacunas que prometen controlarla en tiempos reducidos respecto a anteriores experiencias. Sin embargo, aún resulta imposible razonar con seguridad y confianza. En primer término, porque seguimos transitando el peligro y la amenaza. Luego, porque siempre queda latente la posibilidad de un próximo virus o una variante del actual.

Claro que este capítulo no pretende abordar cuestiones epidemiológicas y sus posibles derivaciones. Nos proponemos reflexionar acerca del impacto de las nuevas tecnologías, las comunicaciones y el mundo digital sobre el campo específico de las relaciones internacionales en las primeras décadas del siglo XXI. Y precisamente por ello, no podemos soslayar el entorno en el cual escribimos, pues influye notablemente en nuestras ideas y análisis. El viejo clásico entre lo local y lo global, que parecía definirse claramente a favor del segundo por la fuerza arrolladora de las pantallas y las redes con su promesa de cercanía total, se ha encontrado con la barrera de un virus invisible que nos lleva a dudar del resultado. Frente al temor del contagio, la respuesta inmediata fue refugiarse en lo local. Los Estados, en sus tres niveles (nación, provincias y municipios o sus designaciones equivalentes según los distintos países), fueron visualizados por las comunidades como el refugio natural. Las expectativas y las demandas de cuidado y de protección se dirigieron a ellos, no a bloques regionales u organismos multilaterales.

Como en la antigua Edad Media, ante el miedo se buscó la seguridad –real o imaginaria– de los castillos y sus muros. Somos medievales con wifi para enfrentar las pestes que nos tocan. Como en esa época, se establecieron cuarentenas preventivas y severas restricciones a la circulación.³ Para quienes los agentes locales eran considerados instituciones anquilosadas sometidas al estrés insoportable de las presiones globalizadoras que los convertirían en actores de reparto, ha llegado el momento de repensar las categorías.

Por supuesto que estamos lejos de sostener que exista una regresión a modelos de Estados nacionales de otras épocas, o a incurrir a los que

³ La lucha contra la pandemia dio lugar a reacciones nacionales con poca coordinación inicial. Pero, simultáneamente a ese fenómeno, científicos de las más variadas nacionalidades publican y comparten en Internet sus primeros ensayos e investigaciones en la lucha contra el virus y, aunque con más lentitud, avanza la articulación de iniciativas como COVAX (dentro de la órbita de la Organización Mundial de la Salud) para garantizar la provisión de vacunas contra el covid-19 para todos los países, particularmente aquellos con menor poder de negociación con los grandes laboratorios.

algunos científicos sociales denominan “el nacionalismo metodológico” (Milanovic, 2017). Pero consideramos que la pandemia viene a evidenciar un fenómeno dual de existencia previa: la aceleración de la vida cotidiana, el individualismo acentuado al que contribuyen los distintos soportes digitales, el impacto de empoderamiento que genera y refuerza cada generación de celular con sus nuevas, sofisticadas y estilizadas funciones llevan a convivir simultáneamente en cada uno de nosotros las fuerzas solipsistas propias de sujetos hiperconectados junto con las identidades comunitarias blindadas por lazos culturales, históricos y de proximidad. La abundante literatura política respecto del auge de los populismos (Rosanvallon, 2020; Casullo, 2019) aporta material sostenido en múltiples evidencias.

La aparente contradicción no es tal. Cada nueva generación de la tecnología de las comunicaciones se aleja de la palabra y se sumerge en las imágenes, las experiencias y las sensaciones. Según Actís y Creus:

[...] la tecnología de primera generación (1G) permitió las llamadas inalámbricas. La 2G, los mensajes de textos; la 3G, las páginas web en los teléfonos, y la –hasta hace muy poco tiempo novedosa– 4G, los videos *streaming*, el GPS y diversas aplicaciones. Con la 5G, la velocidad de los datos será 100 veces más veloz, algo indispensable para la conexión en un entorno T. Big data, algoritmos, lo T y 5G son todas caras de una misma revolución tecnológica (Actís y Creus, 2020: 109).

Y ese terreno es un reservorio de emociones que trascienden lo individual y se extienden en un terreno fértil y conocido para la política. El lenguaje, el espíritu de pertenencia y la delimitación de las diferencias entre “ellos y nosotros” hacen al concepto de lo político (Schmitt, 1984). Estados e individuos someten a revisión su eterno contrato, esta vez a la luz (y sombra) del impacto de innovaciones tecnológicas vertiginosas que los obligan a redefinir los lenguajes de anteriores acuerdos. No se trata de un divorcio; en todo caso se parece bastante a una nueva parametrización del vínculo que, por definición, se presenta como insoluble. Precisamente el dinamismo de esa relación y de sus avatares en el presente siglo trataremos en las próximas páginas.

2. De la aldea global a la aldea (g)local

A la función necesariamente política del productor de símbolos, responde la función necesariamente simbólica del responsable político. Cualquiera que transmita signos se ocupa de gobernar; cualquiera que gobierne se ocupa de transmitir.

Regis Debray (1995)

En la década del 70, el sociólogo canadiense Marshall McLuhan (2011) acuñó un concepto para referirse a las consecuencias de la comunicación inmediata: “aldea global”. La idea encierra una percepción, a la distancia algo idealista, que fue constante durante buena parte del siglo XX cuando las telecomunicaciones y los viajes por impulsión a reacción eran los promotores de la cercanía y donde la tecnología se percibía como una virtuosa herramienta de transformación de la política mundial. Una de las manifestaciones primarias que despertó la idea de “aldea global” era que los Estados serían eclipsados por la aparición de actores no territoriales, como empresas transnacionales, movimientos sociales y organizaciones internacionales.

Lo más cercano a esa “aldea global” con lo que convivimos hoy día, con sus potencialidades y peligros, serían las comunidades virtuales que atraviesan las soberanías estatales, esgrimiendo sus propios principios y fundamentos, sobre los que se construyen sus relaciones. Los Estados y sus legislaciones están cada vez más exigidos para regular lo que sucede en la vida virtual de las personas y, aún más, para controlar el flujo de información que se desprende hacia ese mundo virtual y desde él.⁴

Keohane y Nye (1998) se enfrentaban tempranamente a esta perspectiva de pérdida de protagonismo de los Estados afirmando que, aunque los modernistas habían podido percibir de forma certera la dirección del cambio, no habían más que simplificado sus consecuencias. Los Estados continuaron acaparando las lealtades de la vasta mayoría de la población mundial, sin mencionar sus recursos y riquezas. Sí, es verdad, la capacidad de control de los gobiernos se ha atenuado respecto de los dos siglos anteriores. Pero eso no significa su muerte, ni siquiera la cesión de ser el principal actor de la novela. Si en un comienzo de esta historia se pensó que la llegada de Internet y la información como recurso libre podían llegar a ser el final de los gobiernos, en la práctica los Estados y las soberanías continúan jugando un rol preponderante, aunque en un contexto de difusión constante del poder. La aldea global ancla en la aldea (g)local. Según el economista especializado en desarrollo de *startup*, Igor Ochoa:

[...] el término glocalización es un acrónimo formado por las palabras globalización y localización. El primero que acuñó este vocablo fue Roland Robertson, un sociólogo británico que se ha dedicado a estudiar el fenómeno de la globalización. Su filosofía es clara, “pensar globalmente y actuar

⁴ Esto dependerá de las características del régimen político. Un régimen abierto y democrático será mucho más permeable a un proceso de desinformación o de *fake news* que un Estado cerrado y totalitario que controla el flujo de la información que circula dentro de su territorio o ciberespacio. Las sociedades con regímenes políticos más centralizados, como la sociedad china, disponen de menos inhibiciones para proceder al control del ciberespacio. El gobierno de ese país administra el Great Firewall, una gigantesca puerta entre la Internet china y la del resto del mundo que se regula con los criterios establecidos por el PCCH.

localmente”. La glocalización es en esencia una adaptación de patrones globales a las condiciones locales. A nivel empresarial esta estrategia consiste en adaptar un concepto de negocio estándar a las condiciones particulares de donde se establece. Los primeros que adoptaron esta metodología fueron los empresarios japoneses en la década de los años 80. Ellos lo denominaron “dochakuka”, que en japonés significa “el que vive de su propia tierra”. El concepto de glocalización no debe contemplarse únicamente desde el punto de vista económico, sino también desde el cultural (Ochoa, 2020).

Históricamente, los Estados han tenido dos grandes campos físicos sobre los cuales llevar adelante la conquista, el conflicto, la cooperación y el desarrollo de sus capacidades: tierra y mar. A ellos deberíamos sumarle, mucho más cercano en el tiempo, el campo aeroespacial como escenario de acción. Al igual que el mar, para poder declararnos amos de los cielos, requerimos de tecnología surgida de nuestra ciencia y técnica para su conquista. Las personas por sí mismas resultan ciertamente igual de inútiles en el medio del océano que a 10 metros sobre la superficie sin algún artilugio que les permita navegar o volar. El espacio exterior sería el cuarto campo de dominio, aunque estemos viviendo apenas los primerísimos estamentos de su conquista.

Así, el poder físico del hombre y el Estado parecían limitados a los campos naturales que se exponían al alcance de sus sentidos.

Hoy habría que sumar un quinto campo que, aunque no tenga una entidad física que podamos palpar, conecta al mundo exterior al mismo tiempo que lo acerca, como si fuera un aparato nervioso compuesto de millones de interconexiones en donde las computadoras, servidores, *routers* y fibra óptica funcionan y se enlazan aún a costa de su propia voluntad: el ciberespacio.

La *geografía* del ciberespacio resulta ser mucho más maleable que la de los otros ambientes. Mientras que los lagos, océanos, cordilleras y satélites naturales son algo complejos de manipular, porciones del ciberespacio se pueden apagar, prender, trasladar u ocultar con un simple clic.

Bajo el peso de la existencia humana, la conquista del aire fue apenas hace unos segundos, y la capacidad de llegar al espacio exterior ocurrió unos nanosegundos atrás. Internet, la *World Wide Wase* y que los Estados comiencen siquiera a pensar en la posibilidad de un plan de ciberseguridad para defender su seguridad nacional son el presente.

¿Cómo podríamos, entonces, conceptualizar el ciberespacio? Kuhel lo define como un

dominio global dentro del entorno de la información cuyo carácter distintivo y único está dado por el uso de la electrónica y el espectro electromagnético para crear, almacenar, modificar, intercambiar y explotar información

a través de redes interdependientes e interconectadas utilizando tecnologías de la información y comunicación (Kuhel, 2009: 28).

Es este último elemento de la definición (“explotar información a través de redes interdependientes e interconectadas utilizando tecnologías de la información y comunicación”) lo que vuelve al ciberespacio un campo fundamental para las relaciones internacionales y la seguridad de los Estados. Será ese vínculo inseparable de la tecnología, los individuos y el impacto de la interconectividad lo que genere un salto abismal en su diferenciación con los sistemas de comunicación e interacción del pasado y lo que le dará sustento a la denominada “revolución de la información” hasta hacer casi imposible imaginar nuestras vidas actuales disociadas del ciberespacio.

¿Resulta sencillo hacer de este caos un cosmos? ¿Se presenta un simple trámite agregar a la cartografía de los Estados nacionales su correspondiente soberanía sobre un trozo de ciberespacio? No. ¿Resulta necesario establecer algunos criterios? Claro que sí.

Sin narrativas orientadoras, sin la cooperación de “fuerzas ficticias” que nos ayuden a trazar un marco de relativa certidumbre, no podríamos transitar la vida sin el riesgo cierto de enloquecer. Nos comenta Yuval Harari en su obra más exitosa respecto de la aparición de la ficción:

Un gran número de extraños pueden cooperar con éxito si creen en mitos comunes...las grandes cooperaciones comunes a gran escala están establecidas sobre mitos que solo existen en la imaginación colectiva. Un gran número de extraños pueden cooperar con éxito si creen en causas comunes (Harari, 2014: 41).

Subestimar el poder de esas creencias o sobreestimar la capacidad de las nuevas tecnologías constituye una debilidad de las mentes más brillantes. No se puede navegar en el ciberespacio sin mapas. Y estos se dibujan con mitos y creencias.

Van, por lo tanto, algunas certezas. Los gobiernos siguen constituyendo referencias ineludibles en el sistema de relaciones internacionales porque encarnan muchos de esos mitos. En ellos se apalancan las fuerzas que, frente a la esperanza globalizadora de uniformidad, sigue demarcando una línea entre “ellos y nosotros”. El mundo, aún en su apéndice ciberespacial, sigue siendo pluriverso, no universo. El desarrollo de la economía mundial al fusionarse con el ciberespacio, facilitando el comercio global, el intercambio de miles de millones de dólares sin siquiera mover físicamente medio centavo y la administración remota de empresas, entre tantos cientos de operaciones posibles, requiere de la participación de regulaciones públicas, muchas de ellas, ciertamente, inexactas y a destiempo. Pero, así como resulta inimaginable la operatoria de los aeropuertos sin la acción indispensable de las torres de control

y la asignación de rutas por parte de las autoridades aeronáuticas, se presenta ilusoria la autorregulación de los unicornios y los gigantes tecnológicos. Repetimos: no nos enrolamos en la creencia de que nada ha cambiado ni nos hemos quedado anclados en la *realpolitik*. Pero creemos que el ciberespacio donde se crea y se usa la información digital que alimenta la economía mundial es una masa de la cual participan ineludiblemente las manos de los agentes públicos.

3. El ciberespacio como contexto (o por qué se equivocó Steve Jobs)

Tuve una auténtica revelación. Todos íbamos cubiertos de túnicas y nos habían preparado algo de café turco. El profesor nos explicó que la forma en que preparaban el café era diferente de la del resto del mundo, y yo pensé: ¿Y qué coño importa? ¿A qué chicos, incluso en Turquía, les importa una mierda el café turco? Llevaba todo el día viendo jóvenes en Estambul. Todos bebían lo que beben todos los demás chicos del mundo, todos llevaban ropa que parecía sacada de una tienda de Gap y todos utilizaban teléfonos móviles. Eran iguales que los jóvenes de todas partes. Me di cuenta de que, para los jóvenes, el mundo entero es un mismo lugar. Cuando fabricamos nuestros productos no pensamos en un teléfono turco o en un reproductor de música que los jóvenes turcos quieran y que sea diferente del que cualquier joven pueda querer. Ahora somos todos un mismo planeta.

Steve Jobs (2011)

Siempre fuimos del mismo planeta. La divulgación de artefactos y el traspaso de las tecnologías por las fronteras son tan antiguos como las fronteras mismas. Es cierto que el estadio en que se desarrolló brillantemente el creador de Apple se caracterizó por la aceleración del tiempo histórico con un registro sin antecedente. No obstante, ese fenómeno no puede ser interpretado unívocamente como el de la eliminación de las diferencias y la igualación de todos los seres humanos por pautas y estéticas de consumo. Desde luego que ese punto de vista describe algunos procesos. Pero es, precisamente, la vista desde un solo punto. O, de algún modo, la confusión del texto con el contexto.

Joseph Nye (2010) suele repetir como un mantra que el poder depende del contexto. Y el ciberespacio es un contexto cada vez más importante en la política mundial. El anonimato, el bajo precio de entrada, las asimetrías y la vulnerabilidad se conjugan para que pequeños actores encuentren mayor capacidad para ejercer el *hard and soft power* en el ciberespacio que en cualquier otro ámbito de sus capacidades. Las características de este escenario han reducido algunas diferencias entre el poder de los actores y amplificado otras, brindando así un

buen ejemplo de la difusión del poder que tipifica la política global de nuestro siglo.

Una comunidad de *hackers* internacional que ingresó en los archivos secretos del Pentágono y los dio a conocer al mundo entero, compañías transnacionales que tratan de influir sobre la forma en que se deben comunicar las noticias (y estableciendo qué merece el rótulo de noticia), o grupos terroristas que se valen de las tecnologías para reclutar, organizar y dar a conocer al mundo sus acciones y principios al instante, todos ellos se mueven en la misma arena internacional de la mutua intervención de las relaciones internacionales.

La cantidad de actores con capacidad de influencia y amenaza en el sistema internacional se ha multiplicado a raíz del ciberespacio. Una célula terrorista es capaz de, solo con una conexión a Internet, llevar adelante la logística para un atentado en prácticamente cualquier rincón del planeta. Los ataques desde el éter informático, donde los costos son bajos, pueden lanzarse hacia el mundo físico, donde los recursos son caros y escasos. La concepción de seguridad se ha modificado para siempre. Pero una práctica se repite. Los Estados también reclutan inteligencia y mano de obra entre los expertos que supieron identificar sus vulnerabilidades.

Asimismo, se ha modificado el mapa de los agentes con capacidad para generar esa influencia. En el mundo virtual, los protagonistas son diversos, muchas veces anónimos, relacionados en un mundo sin distancias físicas que los separen entre sí y cuyo ambiente se definió para la conexión antes que para evitar la interrelación (aunque a veces hay quienes operan con ese propósito). Internet se creó para unir, pero también para generar barreras de seguridad y defensa.

La forma en la cual el ciberespacio ha cambiado la forma que tenemos de crear, almacenar, modificar, intercambiar y explotar información ha transformado la concepción que teníamos de operar en los otros campos (tierra, mar, aire y espacio exterior) y en el uso del poder de los Estados.

El comportamiento del ciberpoder, según Nye, descansa en una serie de recursos que se relacionan con la creación, control y comunicación de información electrónica e informática, infraestructura, redes, *software*, recursos humanos. Esto, continúa el autor estadounidense, incluye Internet, pero también las intranets, teléfonos inteligentes y comunicaciones satelitales. El ciberpoder es, básicamente, la capacidad de utilizar el ciberespacio para crear ventajas e influir en eventos en otros entornos operativos (Nye, 2011: 3).

El ciberpoder, para Nye, podrá diferenciarse a partir de cómo afecte y se relacione con los campos de relacionamiento humano. Así, cuando las relaciones de influencia se encierren en su propio espacio, estaremos

hablando de “poder intraciberespacio” y, cuando afecte otro de los dominios, estamos frente a un “poder extraciberespacio” (Nye, 2011: 5).

Ejemplos de poder intraciberespacio serán los ataques DOS (Denial of Service Attack) –es decir, un ataque a un sistema de computadoras o red que causa que un servicio o recurso sea inaccesible a los usuarios legítimos–, la coordinación de un ataque de *botnets* mediante la infiltración de un virus para invadir los sistemas de una empresa, organización o país, y el robo de propiedad intelectual mediante la infiltración de un código malicioso, por solo mencionar algunos casos.

El poder extraciberespacio se referirá a la utilización de recursos de ese ámbito para generar daño en objetivos físicos, jaquear un sistema de software SCADA para detener una planta nuclear en Irán, una represa en Moscú o detener la provisión de energía en Río de Janeiro en pleno verano. También, en un ejemplo mucho más cercano y conocido, *hackers* podrán diseminar toda una serie de información falsa para interferir en las elecciones de un Estado adversario.⁵

Debemos pensar que la cercanía que nos provee la interconectividad puede llegar a potenciar la unión entre actores en el plano internacional sin anular la capacidad de daño mutuo. Los puentes que construyen las nuevas tecnologías de información son sólidos y robustos, pero también son de doble vía. Sirven tanto para unir, como para que fluyan elementos no siempre bienvenidos. El daño potencial recorre el mismo camino que las virtudes.

El presente obliga a los gobiernos a conjugar la defensa de su soberanía física con la defensa en el campo informático. ¿Cómo debemos conceptualizar teóricamente este escenario en el cual la jerarquía del poder internacional de los Estados se puede diluir temporalmente frente a la presencia de grupos minúsculos pero organizados capaces de provocar inestabilidad a nivel global? ¿Cómo caracterizar un mundo en el que Estados cuya inversión en defensa o PBI son infinitamente menores a la de las grandes potencias militares son capaces de explotar vulnerabilidades e incapacitar a empresas, individuos y gobiernos

⁵ El uso indebido de datos de 87 millones de usuarios de Facebook por parte de Cambridge Analytica durante la campaña de las presidenciales de 2016 en Estados Unidos forzó a Zuckerberg a someterse a una audiencia pública. Zuckerberg lamentó que su empresa “tardara en identificar las operaciones” rusas en los comicios de 2016 y reconoció que empleados de Facebook habían sido entrevistados por el fiscal especial Robert Mueller, el exdirector del FBI encargado de investigar si Rusia interfirió en las elecciones presidenciales que ganó Donald Trump. En un principio, el fundador de Facebook pareció dar a entender que habían sido citados por Mueller, pero luego se retractó y precisó que estaban “trabajando” con ese equipo especial. En febrero, Mueller acusó a 13 ciudadanos rusos de interferir en los comicios presidenciales, junto a tres empresas de ese país (una de ellas conocida en ocasiones como la “fábrica de trolls rusa”). “Fue mi error y lo siento”: Mark Zuckerberg, fundador de Facebook, comparece ante el Congreso de Estados Unidos por el escándalo de Cambridge Analytica. BBC News Mundo. En bbc.in/3hmdG7D.

exponencialmente más poderosos en los campos tradicionales a través de un ataque informático?

La información, un recurso de poder tan antiguo como el lenguaje, ha logrado ser un bien cada vez más accesible para los públicos que gozan de un acceso amplio a las fuentes casi infinitas que ofrece Internet y, dentro de ese universo, a las redes sociales que multiplicaron las posibilidades de interconectar grupos y socializar conocimientos.

Varios regímenes autoritarios sufrieron en carne propia, a comienzo de la primera década del siglo, esta corriente de ciberpoder cuando una serie de movilizaciones prodemocráticas y reformistas utilizaron las redes sociales para organizar, difundir información y movilizarse de manera masiva hasta hacer temblar sus cimientos. Egipto, Túnez, Siria, por mencionar algunos de los Estados aglomerados dentro del fenómeno conocido como Primavera Árabe.

Pero esta ola de protestas prodemocráticas y de la utilización de la información y redes sociales en pos de movilizar a grandes sectores de la sociedad tiene, según Fukuyama (2017), una reacción por parte de regímenes autoritarios, que aprendieron a controlar Internet, como China con sus cientos de miles de censores, o reclutan a legiones de trolls, como Rusia, para inundar las redes sociales de información tergiversada o directamente falsa.

También la utilización de la posverdad se ha convertido en una herramienta capaz de influenciar los comportamientos de las sociedades. Su uso metódico y prolongado en el tiempo puede revertir el curso de los acontecimientos, principalmente en regímenes abiertos que garantizan mayores rangos en la libertad de acceso y navegación. Cuando es plantada por potencias extranjeras con intenciones de transformar el devenir de los acontecimientos internos de otro Estado en su propio beneficio, la información falsa se convierte en desinformación y, por lo tanto, en una herramienta empleada en la lucha por el poder global.

Existen tres grandes ejemplos en los cuales potencias occidentales han acusado a un gobierno extranjero. El caso de Rusia en las elecciones norteamericanas para alterar procesos internos mediante una combinación de ciberataques e implantación de noticias falsas o tergiversadas (*fake news*) en las redes sociales⁶, la votación por el Brexit del 2016⁷,

⁶ La inteligencia estadounidense presentó durante las primeras semanas de la presidencia de Joe Biden un informe en el que menciona “varios incidentes durante los cuales actores vinculados con los gobiernos ruso, chino e iraní atentaron contra la seguridad de las redes de organizaciones políticas, de candidatos o de partidos” durante los comicios de 2020. El líder demócrata afirmó que Moscú “pagará un precio” por las presuntas interferencias en las últimas elecciones –que se sumarían a las ya denunciadas en 2016, cuando Donald Trump le ganó a Hillary Clinton–, y, al ser consultado sobre qué medidas tomará, sentenció: “Lo verás en breve”.

⁷ Respecto a la campaña a favor del Brexit, a la enorme cantidad de material existente sobre los pormenores de la estrategia planteada y ejecutada eficazmente por Dominic Cummings, se

y la crisis política y social catalana en España un año después. Pero los Estados no son los únicos actores con la capacidad, y la intención, de modificar los acontecimientos y dirigir las corrientes de la humanidad a su antojo.

4. Las dos caras del mundo digital: transparencia y *fake news*

El líder está en una jaula, aislado, prisionero de la corte complaciente que controla los accesos a su importante persona. Su jaula es de cristal, transparente, bien iluminada, aunque algunas zonas pequeñas, opacas y sombrías, lo protegen de la observación pública. Es un hombre sin vida privada, siempre en la vitrina de la opinión ciudadana. El palacio de gobierno es cómodo y dorado, tan amplio como un país, pero tenso, vulnerable y acosado. En él, la vida del líder se asemeja a una actuación teatral agotadora.

Carlos Mathus (2008)

Si activáramos y consultáramos habitualmente la función “tiempo en pantalla” de nuestros dispositivos, básicamente *smartphones* y tabletas, nos sorprenderíamos de la cantidad de horas que concentramos nuestra atención en “estar conectados”. Estos artefactos se han convertido en extensiones de nuestro cuerpo, auténticas prótesis con las que resolvemos los múltiples compromisos cotidianos. Nos comunicamos incorporando el novedoso hábito de alterar la conversación tradicional por el frenético intercambio de audios por WhatsApp o Telegram, enviamos y reenviamos por ellos diariamente decenas de mensajes, videos, fotos, memes, *stickers*; disponemos de plataformas de *live streaming* (Twitch) para retransmitir videojuegos, conversaciones, música; recurrimos a diferentes aplicaciones para realizar las compras más variadas (Mercado Libre, Amazon, E-Bay) con entrega en nuestro domicilio (Rappi, Glovo); pagamos, transferimos e invertimos con billeteras digitales (Mercado Pago, Modo); optamos por los caminos más veloces con información en tiempo real sobre el estado del tránsito gracias al Waze; guleamos para buscar, seleccionar y descartar información u orientarnos (Google Maps); comparamos precios de servicios turísticos y entretenimientos (Trivago, Airbnb); establecemos citas que pueden derivar en vínculos transitorios o duraderos (Tinder, Badoo, Happn, Bumble); realizamos a distancia conferencias, reuniones de negocios y clases en todos los

puede sumar la amable película protagonizada por Benedict Cumberbatch y producida por HBO denominada precisamente *Brexit: the Uncivil War*. Asumiendo, desde luego, que se trata de una ficción basada en hechos reales, el film de Toby Haynes narra de un modo atractivo como un conjunto de actores con intereses muy diversos –y opuestos, en muchos casos– jugaron de modo subordinado a una estrategia en el Big Data, las redes y las *fake news*.

niveles educativos (Zoom, Google Meet, Teams); y, particularmente, generamos, a partir de la utilización casi compulsiva de las redes por los más variadas plataformas (Twitter, Instagram, TikTok, Facebook, y cientos que se agregan a diario en todo el mundo), contenidos a partir de nuestras biografías.

Precisamente, esa utilización sistemática de aplicaciones y plataformas, sumada a la pulsión hacia la exhibición casi total de nuestra intimidad (y la facilidad con la que aceptamos términos y condiciones de uso y políticas de *cookies*), ha ampliado el interés de los Estados y las empresas por los “datos” que generamos en esas interacciones. Obtenerlos, analizarlos y generar estrategias mediante predicciones por algoritmos e inteligencia artificial son la base sobre la que se sustentan las ambiciones de la política y de las empresas para alcanzar y customizar nuestros perfiles de consumidores y votantes.

Esta hiperconexión puede pensarse como potencialmente enriquecedora de nuestra vida como individuos, pero al mismo tiempo introduce en nuestras existencias nuevos dilemas que entremezclan desafíos del conocimiento, la autoridad y el poder. Toda participación social debe convivir con ese temor latente de preocupaciones, peligros e incluso la potencialidad de violencia, todos escenarios a los que no estábamos, hasta hace apenas unos años atrás, preparados siquiera para pensar.

Como seres sociales que somos, privilegiamos la bondad de la conexión permanente como la puerta de entrada a la democratización del conocimiento. Pero también resulta una puerta de entrada a la comercialización de nuestras conductas, datos de comportamiento e infinidad de insumos tendientes a originar una predicción de nuestra conducta futura. Ya sea como consumidores o como ciudadanos insertados en un régimen político, estamos ante un fenómeno *game-changing*.

Los seres humanos nos hemos transformado en generadores de una materia prima que nos es extraída como si fuéramos minas de datos modificados. Si en el pasado la conquista de riquezas estaba determinada por el control de tierras, ríos y océanos, hoy el ámbito del ciberespacio reconfiguró la noción de “riqueza” hacia la obtención de datos para la predicción de las acciones futuras. Shoshana Zuboff llama a estos datos del comportamiento “excedentes conductuales” (Zuboff, 2019: 31), insumos capaces de lograr establecer nuestros comportamientos presentes, pero, principalmente, nuestros comportamientos futuros. Ya no somos los sujetos de la realización de valor, sino objetos de los que se extrae el valor.

Para Zuboff, el resultado de esto es el surgimiento de una nueva clase de poder instrumental, capaz no solo de conocer nuestra conducta, sino también de moldearla. Empresas y gobiernos han pasado de ser capaces de obtener y atomizar el rastro de información que producimos diariamente, y que dejamos indeleblemente registrado en algún servidor

del mundo, a buscar automatizarnos. La utilización de algoritmos de aprendizaje se alimenta de esas toneladas de *terabytes* que generamos para generalizar y comprender mejor en pos de ser capaces de elaborar medios de modificación conductual.

Empresas como Google, la madre de este capitalismo de la vigilancia, término acuñado por Zuboff, almacenan, estructuran y procesan estos “excedentes conductuales”, que van desde búsquedas que realizamos en Google Chrome, correos electrónicos, mensajes, fotos, canciones, geolocalizaciones, compras hasta la utilización de nuestras redes, todo funciona como una fuente que transforma la experiencia humana en una materia prima que se toma gratuitamente, ignorando cualquier consideración sobre derechos o intereses de los individuos.

El resultado del surgimiento de este nuevo tipo de poder llevado adelante por actores no gubernamentales en el campo internacional es, si acaso esto es posible, mayor complejidad, falta de referencias e incapacidad de los Estados para regular lo que sucede en su interior.

Ahora bien, los gobiernos y los aspirantes a gobernar también hacen uso de esta capacidad de utilizar los datos conductuales para generar control, domesticación y predicción de los comportamientos futuros de sus ciudadanos o votantes. China está a la vanguardia de estos procesos, lo que no resulta difícil de imaginar ante la esencia profundamente antidemocrática de este poder.

¿Por qué conceptualizar este poder instrumental como antidemocrático? Suena bastante paradójico que las mismas fuerzas que son capaces de conectar entre sí a cada ser humano con acceso a Internet y de proveerle, al mismo tiempo, acceso a prácticamente cualquier conocimiento jamás generado sea también capaz de, en un recorrido inverso de la información, conocer todo sobre nosotros y sobre buena parte de la humanidad para tener la capacidad de moldear nuestras decisiones, gustos, consumos, pensamientos y, eventualmente, también nuestros votos. No hay convergencia entre libertad y conocimiento. Existe una asimetría de poder por parte de empresas prácticamente no reguladas que se amparan en la libertad de Internet para acumular un conocimiento asimétrico sobre los individuos que ignoran por completo lo que se sabe sobre ellos. Al mismo tiempo, este conocimiento asimétrico se conjuga con una asimetría de poder, ya que no existe fuerza alguna que pueda supervisar a estas empresas y lo que puedan hacer con su conocimiento acumulado de la población mundial. Zuboff llama a esta concentración exclusiva del conocimiento y poder que sustenta una influencia privilegiada una “privatización del principio central del ordenamiento social” en el siglo XXI, una tiranía que se nutre de las personas, pero que no es de las personas (Zuboff, 2019: 1662).

En relación con los Estados, mientras más alejados estén los gobiernos de una forma abierta y dependiente de alguna clase de rendición

de cuentas, de forma más acentuada, extendida y profunda podrá ser llevada adelante la utilización de estas herramientas para ejercer un control sobre sus ciudadanos.

Volviendo al caso de China, como señala Simone Pieranni, la súper *app* WeChat de ese país, que todo lo sabe de cada usuario pues es una *Apps de Apps*, funciona como un único y gigantesco contenedor equivalente en sí a Facebook, Instagram, Twitter, Uber, Deliveroo y otras tantas de las más conocidas en Occidente (Pieranni, 2021: 16). A la vista de estos ojos absolutos, somos seres que decidimos cada vez con mayor rapidez –y ligereza– motivados por nuestras emociones primarias, las cuales pueden identificarse y administrarse si se cuenta con la información agregada del mayor número posible de nuestras microdecisiones y sus posibles combinaciones. Para que nosotros podamos decidir con muy poca información, otros deben, previamente, contar con la mayor disponible.

El mundo camina hacia la transparencia. Universo de claridad, de luz, en él hay ojos que brotan y eclosionan sin descanso. El mundo es un inmenso campo de miradas. Informatizadas, miniaturizadas, dilatadas, transportadas, difundidas, florecen por doquier. Un ojo sin párpado está sobre el mundo. La mirada es nuestro Leviatán (Wajcman, 2011: 21).

Esta realidad no es exclusiva de regímenes autoritarios. La democracia no escapa a este fenómeno, ni mucho menos. En lo que a la política se refiere, el culto a la transparencia no se presenta como un sendero para el mayor compromiso y participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, sino que está orientado en función de los individuos como espectadores y consumidores. “El imperativo de la transparencia sirve para desnudar a los políticos, para desenmascararlos, para convertirlos en objetos de escándalo” (Byung-Chul, 2014: 24).

Decir que la transparencia total puede presentarse como un paradigma de la verdad no sería más que reproducir una gran mentira, que podríamos rebautizar como *fake news*, para estar acorde a los tiempos. El terreno fértil de individuos hiperconectados y motivados a observar y reaccionar en términos binarios para indignarse de manera inmediata es la consecuencia directa de la transparencia absoluta.

Este contexto, en donde muy pocas manos controlan de forma asimétrica la información y el conocimiento, es un campo fértil para moldear los comportamientos de los supuestos depositarios de la soberanía. Solo basta observar dos ejemplos, aunque sea de forma superficial. Uno con mejor prensa que el otro: la campaña presidencial de Obama de 2008 y la relación de la campaña de Trump del 2016 con Cambridge Analytica.

La campaña de Obama utilizó por primera vez modelos sobre las características del electorado en todos los estados que se disputaban

semana a semana en la elección a presidente del 2008, lo que les permitía a quienes dirigían la campaña ver en tiempo real cómo repercutían en los comportamientos y las opiniones de cada votante del país las acciones que llevaban adelante. Para ello se recopiló un significativo volumen de datos sobre más de 250 millones de estadounidenses, incluyendo datos sobre conductas y relaciones en la red recopilados a partir del uso web de la campaña y de redes sociales de terceros, como Facebook (Zuboff, 2019: 410). Estos datos permitieron la utilización de modelos predictivos que prácticamente facultaron a la campaña de conocer, saber y entender exactamente a qué votante indeciso había que hablarle y sobre la base de qué tema abordarlo, elaborando una estrategia en el mundo real de comunicación diagramada por inteligencia artificial (Wylie, 2019: 32). Suena futurista, aunque ya es parte de nuestra historia.

En el caso de Cambridge Analytica, una empresa británica de consultoría electoral que también tuvo participación en la campaña del Brexit, recolectó información de más de 87 millones de usuarios de Facebook sin su consentimiento (Schneble, Elger, Shaw, 2018: 1). Estos datos le permitieron crear perfiles de los votantes para ajustar los mensajes (no necesariamente verídicos) y multiplicar el impacto de estos. El modelo conectaba los *likes* de los usuarios de Facebook con un test de personalidad que configuraba y constituía perfiles ajustados por información adicional, lo que Zuboff llama “datos conductuales”, como compras, hábitos, viajes, búsquedas de Internet, etcétera, que en su conjunto supuestamente le habría permitido a la empresa prever la tendencia de voto y ajustar los contenidos de información que se le enviaba a cada votante, lo que habría ayudado a Trump a ganar la ajustada elección de 2016.

Si a la ecuación de información sustraída a los ciudadanos sin su consentimiento y capacidad de predecir comportamientos gracias a esa información, le sumamos la posibilidad de crear noticias de acuerdo a los preconceptos, prejuicios e ideología del votante y de exponerlas a esos individuos en el momento y el tiempo exacto para alterar su comportamiento, tenemos la fórmula perfecta para transformar los regímenes democráticos del sistema internacional en sistemas profundamente débiles, fácilmente alterables y susceptibles a influencias tanto externas como internas.

Sujetos ávidos de transformar sus prejuicios en información y estimulados correspondientemente viralizan en las comunidades virtuales de pertenencia las herramientas destinadas a confirmar creencias previas de manera binaria: a favor o en contra. La veracidad no ocupa un lugar central en este proceso. Se puede afirmar que la era de los datos tiene como contracara la era de los sesgos que son los que ayudan a completar las evidencias que nos faltan para reafirmarnos en nuestros valores y principios.

En la dinámica interna de las democracias occidentales, este fenómeno tiende a convertir cada elección en un plebiscito debilitando las propuestas políticas moderadas o subalternizándolas dentro de coaliciones mayores más intensas conceptualmente. En el plano de las naciones, ha ralentizado las experiencias sostenidas en la multilateralidad avivando posiciones más localistas y en varios casos fortaleciendo reacciones discriminatorias o distanciadas del pluralismo.

Consecuentemente con Manín, en las “democracias de audiencias” el voto se ejerce más como castigo que como premio⁸.

La política de *fake news* debe ser entendida no solo como un acto de transmisión de información sino además como un acto performativo: un acontecimiento expresivo que busca infligir un daño a un oponente. Mientras que el ideólogo partidario puede tener dificultades para interpretar un evento, el troll, más que defender su interpretación de los acontecimientos, intenta dañar. El primero protege su placer cognitivo, el segundo recibe una recompensa política –o económica– por agraviar a otro (Manín, 2016: 18).

5. Sobre los hombros de gigantes

Quiero imaginar bajo qué rasgos nuevos podría producirse el despotismo en el mundo: veo una muchedumbre innumerable de hombres semejantes e iguales que giran sin descanso sobre sí mismos para procurarse pequeños y vulgares placeres, con los que llenan su alma. Cada uno de ellos, retirado aparte, es como extraño al destino de todos los demás: sus hijos y sus amigos particulares forman para él toda la especie humana; en cuanto al resto de sus conciudadanos, él está a su lado, pero no los ve; los toca y ni siquiera los siente; no existe más que en sí mismo y para sí mismo, y, si le queda todavía una familia, se puede decir al menos que ya no tiene patria. Por encima de ellos se alza un poder inmenso...

Alexis de Tocqueville (2011)

El cine y la literatura han sido –y siguen siendo– prolíficos productores de ficciones distópicas, representaciones imaginarias de sociedades futuras con características negativas y alienantes. *Fahrenheit 451* de Ray Bradbury, *1984* de George Orwell, la abundante obra de Philip Dick con *Blade Runner* al frente (libro y película), Aldous Huxley y *Un mundo feliz*, entre otras maravillas de la creación artística. En esa línea, y más cerca en el tiempo, *Black Mirror*, la serie de Charles Brooker emitida por Netflix y producida en Gran Bretaña, proyecta hacia un porvenir no tan lejano el

⁸ Para el autor, lo que estamos percibiendo hoy es el predominio de una nueva elite de expertos en comunicación que ha reemplazado al activista político y la burocracia del partido. La democracia de audiencias es el gobierno de los expertos en medios.

impacto de las tecnologías en la vida cotidiana. La habilidad narrativa para exponer en capítulos unitarios durante cinco temporadas (luego se agregaría una película) el efecto en la cotidianidad de la multiplicidad de pantallas, los fundamentos del paradigma de la digitalización, el control sobre la privacidad y la información y las consecuencias de la inclinación hacia el espectáculo absoluto lograron un gran éxito en el público y prolífico material de análisis.⁹

Con estas referencias solo queremos destacar que la preocupación sobre algunos de los efectos de las innovaciones tecnológicas sobre las libertades individuales, el poder de los Estados y la regulación de los gigantes corporativos es muy antigua y proviene de distintas disciplinas, no solo es monopolio del análisis por parte de los científicos sociales. La propia cita de Tocqueville que encabeza este capítulo señala que uno de los pensadores más agudos sobre la democracia supo observar tempranamente los riesgos intrínsecos que la amenazaban.

Las últimas décadas manifiestan una transición de una formación histórica de Estados nacionales basados en el control de los cuerpos y la vigilancia –el panóptico de Bentham recogida por Foucault– hacia un panóptico digital. La primera diferencia radica en que, mientras que a los sujetos del primer panóptico se los controlaba por las restricciones a los movimientos y la comunicación, los del segundo se exhiben e hipercomunican espontáneamente. “El Big Brother digital traspasa su trabajo a los reclusos. Así, la entrega de datos no sucede por coacción, sino por una necesidad interna” (Byung-Chul, 2014: 21). La segunda diferencia es que las instituciones políticas de los Estados nacionales no corren con la misma velocidad de adaptación que las empresas tecnológicas y deben responder a ciudadanos para su legitimación, un proceso mucho más complejo que el que supone la relación entre el sector privado y los clientes. Quizás para salvar estas distancias haya reaparecido el fenómeno denominado “populismo”, que, aun en su ambigüedad, remite a un mayor grado de decisionismo por parte de los líderes y una adopción tan rápida como ligera de los nuevos instrumentos aportados por la aceleración tecnológica. Los sistemas de representación, mediación y resolución de conflictos cuya matriz primaria hay que rastrear siglos atrás se estresan significativamente cuando irrumpen las masas y desbordan los canales tradicionales de participación política. Sucedió con los sistemas de elección cesaristas del siglo XIX y con las democracias liberales del primer tramo del siglo XX y acontece en la actualidad.

La esencia de los regímenes inspirados en el republicanismo (o monarquías constitucionales), que reivindican la separación de los poderes, los frenos y los contrapesos, padecen más que cualquier otro estas novedades e incrementos en el tráfico de demandas y exigencias. De

⁹ En nuestro país, el filósofo Esteban Ierardo ha escrito distintos análisis desde su disciplina.

allí la inestabilidad, los problemas de gobernanza, las crisis que muchas veces asumen el formato de revueltas violentas y espontáneas que sorprenden a Estados que ya no pueden reivindicar el manual weberiano del monopolio exclusivo de la fuerza para disolver el descontento y regresar a “la normalidad”.

La pandemia ha instalado el concepto de “nueva normalidad” como promesa de una nueva velocidad de crucero con menos turbulencias una vez que se haya superado el trastorno global por los efectos del covid-19. Suena voluntarista esperar que encontremos pronto esa tierra prometida. Por supuesto, estamos refiriéndonos mucho más allá de las cuestiones sanitarias. El virus solo ha removido el malestar preexistente con aspectos centrales del vínculo Estado-ciudadano y también con los mecanismos de generación y distribución del capitalismo global de las últimas cuatro décadas.

Una vez que el “genio sale de la lámpara”, no resulta sencillo persuadirlo de regresar a ella. De hecho, su regreso suele suceder cuando este se fatiga de haber hecho de las suyas y cuando el formato original del recipiente que lo albergaba alteró su formato para presentarse lo suficientemente atractivo y cómodo para tentarlo a volver. Como toda obra de orfebrería, lleva su tiempo, especialmente porque no existen programas o planes de refacción preconcebidos y se suele trabajar, como casi siempre en la historia, con pocas ideas directrices y mucho ensayo y error.

Las dos anclas para amarrar las velas sobre los vientos que soplan son dos: los Estados nacionales y el voto. Como hemos afirmado a lo largo de este capítulo, los primeros seguirán protagonizando el escenario de las relaciones internacionales. Pero, claro, en una nueva versión que los obligará a soltar lastres y rémoras del siglo pasado.

Respecto del sufragio universal, hay menos dudas. Al menos en Occidente (y también en otras latitudes), el criterio de validación y legitimidad se ampara en la existencia de esta institución fundamental. Muchos líderes pueden comportarse opacamente respecto a los límites de sus atribuciones, los controles de otros poderes y los mecanismos de financiamiento de sus actividades. Frente a estos y otros desafíos, muchas veces encuentran la astucia para superar airosos faltas o inobservancias de las leyes y reglamentos. Pero la tolerancia a los vicios en las elecciones se reduce a niveles ínfimos. Cuando se alteran comicios o se restringen los mecanismos habituales de competencia, la repulsa no proviene solo de la comunidad local, sino también del exterior. Gobiernos, ONG, medios, redes encuentran (insistimos en referirnos a Occidente) en este hecho su umbral infranqueable de tolerancia. Estamos ante la presencia de un buen punto de apoyo, de una barrera fundamental para encarar la reingeniería institucional que procure renovar los siempre frágiles lazos de la opinión pública con sus representantes.

Cuando acudimos a la ayuda de las visiones distópicas, lo hicimos con fines pedagógicos, no desde el pesimismo intelectual. Solo buscamos aprovechar el ingenio de otras artes para señalar que la realidad es susceptible a distintas interpretaciones, que las contradicciones y las ambigüedades han acompañado todas las etapas de la historia humana y que el presente que nos toca vivir no parece representar una excepción. Ante los relatos eufóricos que les conceden a la ciencia y la tecnología el visado del pasaporte hacia “un mundo feliz”, siempre resulta indispensable dejar planteados interrogantes. Por ello decidimos, siguiendo el consejo de Isaac Newton, que aconsejaba sentarse en los hombros de gigantes para ver más lejos, finalizar con un pensamiento de la “Introducción a la metafísica” de Martín Heidegger. En ese texto, como en toda su vasta obra, el filósofo alemán manifestaba su interés y prevenciones alrededor de la relación entre el ser humano y la tecnología de un modo que aún hoy nos interpela:

Cuando el más apartado rincón del globo haya sido técnicamente conquistado y económicamente explotado; cuando un suceso cualquiera sea rápidamente accesible en un lugar cualquiera y en un tiempo cualquiera; cuando se puedan experimentar, simultáneamente, el atentado a un rey en Francia y un concierto sinfónico en Tokio; cuando el tiempo sólo sea rapidez, instantaneidad y simultaneidad, mientras que lo temporal, entendido como acontecer histórico, haya desaparecido de la existencia de todos los pueblos, entonces, justamente entonces, volverán a atravesar todo este aquelarre como fantasmas las preguntas: ¿para qué?, ¿hacia dónde?, ¿y después qué? (Heidegger, 2003).

Las respuestas a estos interrogantes son para científicos sociales. Sin privarle a otras disciplinas la posibilidad de realizar sus aportes, la esencia de la ciencia política y las relaciones internacionales consiste en aportar herramientas basadas en la evidencia para superar los complejos desafíos del presente. Si la ficción puede ser útil para alertar sobre peligros y desafíos (los antiguos griegos no se privaron de utilizar los mitos para ello), las ciencias sociales deben abocarse a las propuestas específicas para las mujeres y los hombres que han adoptado la política como profesión.

Bibliografía

- Actis, E. y Creus, N. (2020). *La disputa por el poder global*. Argentina. Editorial Capital Intelectual.
- Byung-Chul, Han (2014). *Psicopolítica*. Argentina. Herder.
- Calvo, E. y Aruguete, N. (2020). *Fake news, trolls y otros encantos*. Argentina. Siglo XXI Editores.

- Calvo, E. y Aruguete, N. (2020). *Fake news, trolls y otros encantos*. Argentina. Siglo XXI Editores.
- Casullo, M. E. (2019). *¿Por qué funciona el populismo?* Argentina. Siglo XXI Editores.
- Debray, Régis (1995). *El Estado seductor*. Argentina. Manantial.
- Franklin, D., Kramer, S. y Wentz, L. K. (eds.) (2009). *Cyberpower and National Security*. Washington D. C., National Defense UP.
- Harari, Y. N. (2014). *De animales a dioses*. Argentina. Debate 11.
- Heidegger, M. (2003). *Introducción a la metafísica*. Argentina. Gedisa.
- Ierardo, E. (2018). *Sociedad pantalla, Black Mirror y la tecnoddependencia*. Argentina. Editorial Continente.
- Ierardo, E. (2020). *Mundo virtual, Black Mirror, posapocalipsis y ciberadicción*. Argentina. Editorial Continente.
- Isaacson, W. (2011). *Steve Jobs*. Argentina. Debate.
- Keohane, R. y Nye, J. (1998). Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, 77(5), 81-94.
- Kissinger, H. (2016). *Orden Mundial*. Argentina. Debate.
- Kuehl, D. (2009). *From Cyberspace to Cyberpower: Defining the Problem*. En Kramer, F., Starr, S., y Wentz, L. (eds.), *Cyberpower and National Security* (pp. 24-42). University of Nebraska Press. Recuperado de bit.ly/3xdZ9Aa.
- Manín, B. (2016). *Los principios del gobierno representativo*. España. Alianza Editorial.
- Matus, C. (2008). *El líder sin estado mayor*. CiGob.
- McLuhan, M. y Powers, B. R. (2011). *La Aldea Global*. España. Editorial Gedisa.
- Milanovic, B. (2017). *Desigualdad mundial*. Argentina. Fondo de Cultura Económica.
- Nye, J. (2010). *Cyber Power*. Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School. Cambridge MA.
- Ochoa, I. (3 de mayo de 2020). *Qué es la glocalización. El argumento de capital*. Recuperado de bit.ly/3xjNXSz.
- Pierani, S. (2021). *Introducción a la metafísica*. En *Espejo rojo*. Argentina. Edhasa.
- Rosanvallón, P. (2020). *El siglo del populismo*. Editorial Manantial.
- Schmitt, C. (1984). *La distinción propiamente política es la distinción entre el amigo y el enemigo*. Argentina. Editorial Struhart & Cia.
- Schneble, C., Elger, B. y Shaw, D. (2018). The Cambridge Analytica affair and Internet-mediated research. *EMBO Reports*.
- Wajcman, G. (2011). *El ojo absoluto*. Argentina. Editorial Manantial.
- Wylie, C. (2019). *Mindf*ck. Cambridge Analytica and the Plot to Break America*. Nueva York. Random House.
- Zuboff, S. (2020). *La era del capitalismo de la vigilancia*. España. Paidós.

El orden internacional y las estrategias de las grandes potencias

EDUARDO DIEZ¹

1. Introducción

Si bien es recién en el siglo XX cuando las relaciones internacionales se conforman como una disciplina académica², lo cierto es que la búsqueda por consensuar normas de comportamiento entre diversos colectivos humanos puede rastrearse hasta casi el inicio de la civilización. Es así que el primer sistema internacional³ se ubicó alrededor de 3.500 años antes de nuestra era, en la zona de la antigua Sumeria, cuando la expansión territorial, el crecimiento de las primeras ciudades y la ampliación de los vínculos comerciales y político-militares empezaron a requerir ir estableciendo canales de comunicación, reglas de convivencia y acuerdos de distinto tipo.

Desde ese entonces, hasta nuestros días, las diferentes regiones y el mundo en general han atravesado distintos sistemas internacionales y tipos de organización territorial, con el Estado como unidad fundamental desde hace varios siglos. Se trata de un sistema internacional caracterizado como anárquico⁴, en el sentido de carecer de una autoridad superior a los Estados y reconocida como tal, como pudiera ser un gobierno mundial.

¹ Licenciado y magister en Relaciones Internacionales. Profesor de grado y posgrado en la Universidad de Belgrano, en la Universidad de Buenos Aires, en UCEMA y en el CIEE Argentina. Director ejecutivo de la Fundación “Diálogo Argentino-Americano”. Coordinador del Comité de Asuntos Nucleares del CARI y coordinador académico del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Belgrano (CESIUB). Cuenta con varias publicaciones en diferentes áreas. Correo electrónico: eduardo.diez@comunidad.ub.edu.ar.

² Con la creación de la Cátedra Woodrow Wilson en la Universidad de Gales (1919).

³ Para Bull (2012, p. 9), “un sistema internacional se forma cuando dos o más Estados tienen suficiente contacto entre ellos, y tienen suficiente impacto mutuo sobre las decisiones como para que se comporten –al menos en una cierta medida– como partes de un todo”. En la época de Sumeria, no existían los Estados como los conocemos hoy, pero sí había unidades político-territoriales que tenían el suficiente contacto entre sí como para conformar un primer sistema internacional.

⁴ Una traducción literal del griego *anarchos*, que significa “no tener gobernante”.

Sin embargo, esto no significa que habitemos un mundo desorganizado, pues decenas de miles de acuerdos bilaterales y multilaterales, regímenes regionales y globales, normas e instituciones de diverso tipo buscan sostener cierto orden internacional, por más que este sea precario. A la vez, que el sistema sea anárquico tampoco quiere decir que no haya un cierto tipo de jerarquía entre los Estados, con una o más grandes potencias que son capaces de, según sus intereses, proveer liderazgo, seguridad y bienes públicos globales (como paz y seguridad internacionales), difundir valores y modelos políticos o económicos, imponer sus deseos a países más débiles; etc.

De esta manera, si nos centramos en las últimas décadas, vemos un Estados Unidos que, desde hace más de setenta años, preside un orden que progresivamente se fue esparciendo, particularmente luego del fin de la Guerra Fría. Este presenta características y valores principalmente occidentales, asociados a la expansión del modelo democrático y definiciones propias sobre derechos humanos, por lo cual también es denominado “orden internacional liberal”.

No obstante, desde hace tiempo este se encuentra bajo múltiples ataques, debido a poderes reformistas o revisionistas no occidentales, a la expansión del nacionalismo y del populismo, junto a un retroceso de valores democráticos y republicanos en Occidente, a un Estados Unidos que con diversas decisiones y posiciones afectó varios de sus pilares, y a otras cuestiones que nos proponemos analizar en estas páginas, y que el contexto de pandemia no ha hecho más que agravar. Asimismo, otro de los objetivos que nos planteamos en este capítulo será el aproximarnos a diversas definiciones sobre las características tanto del orden internacional como de las grandes potencias, destacando el rol protagónico que poseen estas últimas en la evolución del primero. Finalmente, además de analizar la evolución histórica del orden, presentaremos también algunas alternativas que a futuro podrían darse respecto a su fisonomía.

Esperamos de esta manera ofrecer elementos valiosos para una comprensión más completa de las complejidades de las relaciones internacionales, especialmente a todas aquellas personas que quieran estudiarlas.

2. Conceptualizando el orden internacional y las grandes potencias

Antes de poder avanzar sobre otros aspectos, primero se vuelve necesario presentar estos términos centrales, y plantear algunas vinculaciones entre sí. Veremos así cómo, al menos hasta ahora, se vuelve imposible

pensar las características y el funcionamiento del orden internacional sin considerar el accionar de las grandes potencias.

2.1. Definiendo el orden internacional

Por más que no haya una acepción sobre “orden internacional” a la que se le reconozca adhesión universal, en esta sección incluiremos algunas enunciaciones de autores relevantes.

En primer lugar, un referente de la escuela inglesa como Hedley Bull (2012, pp. 8 y 16-19) lo entiende como “la pauta de actividad acorde con los fines elementales o primarios de la sociedad internacional”. Estos fines serían la conservación del sistema y sociedad internacional, la preservación de la independencia o soberanía, la paz (aunque subordinada al primer fin), los límites al uso de la fuerza y el cumplimiento de los contratos y acuerdos sobre los derechos de propiedad. Vemos aquí que no se hace referencia a actores no estatales, los cuales son incluidos por algunos en una definición más amplia (la de “orden mundial”⁵). Más allá de eso, aun considerando otros actores, el Estado sigue siendo el principal del sistema internacional.

Manteniendo esa visión estatista, un liberal como John Ikenberry (2001, p. 23) nos presenta el orden como un conjunto de acuerdos de gobierno que definen y guían las relaciones entre Estados, incluyendo sus reglas, roles funcionales, expectativas compartidas, prácticas, principios e instituciones esenciales. También sostiene (2014, p. 84) que debe basarse en tres características para poder ser duradero: estar respaldado por una configuración de poder, ejercida por una o varias grandes potencias, contar sus reglas e instituciones con cierto grado de legitimidad, y ser capaz de resolver problemas de acción colectiva, o brindar servicios y beneficios a los Estados parte de ese orden.

Asimismo, observa (Ikenberry, 2019, p. 7) que este ha variado de muchas maneras a lo largo de su historia, incluso en su duración, alcance geográfico, lógica organizacional, reglas e instituciones, y en la manera y grado en que la coerción y el consentimiento sustentan el orden resultante. En el mismo sentido, describe tres versiones del orden (equilibrio de poder, hegemónico y por consentimiento) y considera que este sufre transformaciones –especialmente a partir de las grandes guerras– que considera como cambios sistémicos, pues destruyen el anterior sistema y su balance de poder.

⁵ A su vez, por un lado, varios asemejan orden mundial con orden internacional, mientras que otros identifican al orden mundial como el conjunto de órdenes internacionales. En ese sentido, no hay un consenso absoluto sobre el término “orden internacional” ni tampoco respecto al de “orden mundial”, pero, para evitar confusiones, en este capítulo consideramos al primero en función de las definiciones que damos en esta sección.

Siguiendo con ese último punto, y analizando los grandes momentos de 1815, 1919, 1945 y 1989, Ikenberry (2001) observó una evolución en el intento de las grandes potencias por institucionalizar las relaciones de seguridad, más que confiar básicamente en estrategias de balance de poder o de hegemonía, y en acordar mecanismos cada vez más profundos y extensos geográficamente, sostenidos sobre los incentivos que se creaban para la mayoría de los participantes. Esto porque les permitía a las potencias centrales mantener un orden favorable a ellas a más largo plazo⁶, con cierta legitimidad, y sin incurrir en los altos costos que traen aparejados las estrategias alternativas. Por otra parte, este tipo de acuerdos les brindaba una seguridad relativa a las potencias menores y Estados más débiles, siempre que los países centrales respetaran su compromiso con las normas del orden y cierta autolimitación en el uso de su poder.

Estos incentivos, sumados a otros beneficios que brinda un orden relativamente institucionalizado, a la necesidad de encontrar nuevos consensos y un contexto determinado para modificar sensiblemente el orden, y a la incertidumbre sobre si un nuevo orden y sus instituciones serán mejores que los actuales dificultan avanzar con cambios importantes de las instituciones, regímenes y normas que conforman el orden del momento, incluso cuando ya no reflejan la distribución de poder existente.

Por su parte, recalcando también el rol de los Estados centrales, para el realista Henry Kissinger (*World Order*, 2014, p. 9), el orden sería un conjunto de reglas justas y legítimas (para las grandes potencias⁷) aceptadas por consenso, que delimitan las acciones permitidas y propician un balance de poder, confiriendo una relativa seguridad, promoviendo moderación y previniendo que una entidad política domine a las demás.

Finalmente, y siendo más directo, el neorrealista John Mearsheimer (2001, p. 49) afirmará que el orden internacional es principalmente un subproducto del comportamiento egoísta de las grandes potencias del sistema. En ese sentido, para él (2019, p. 9), el orden sería un grupo de instituciones/reglas internacionales diseñadas por los países centrales para ayudar a gobernar las interacciones entre los Estados, y que esas potencias siguen o no en función de su propio interés.

Habiendo presentado distintas visiones sobre qué es el orden internacional y resaltado en todas ellas el fuerte vínculo entre este y los Estados más fuertes, precisemos más claramente estos últimos.

6 Por ejemplo, ocupando lugares de control en las principales instituciones internacionales (ONU, FMI, BM, etc.).

7 Para este autor, la legitimidad implica la aceptación del marco del orden internacional por todas las grandes potencias, al menos en la medida en que ningún Estado central esté tan insatisfecho como para expresar su descontento en una política exterior revolucionaria.

2.2. El papel central de los grandes poderes

Como ya adelantamos, uno de los principales roles que desempeñan estos actores está relacionado con la creación, preservación o modificación/reemplazo del orden internacional. Inclusive, el ascenso y declive de las grandes potencias, a lo largo de los siglos, tiende a explicar en buena medida los cambios en el orden internacional.

Volgy *et al.* (2011, p. 6, en Solti, 2015, p. 18) ven una gran potencia como un Estado que tiene capacidades inusuales con las que impulsar sus intereses en las relaciones interestatales, utiliza esos recursos para promover políticas exteriores inusualmente amplias y expansivas más allá de su vecindario o región inmediata, y busca influir en el curso de los asuntos internacionales de manera relativamente independiente de otras potencias importantes.

Es preciso aclarar que, si bien las grandes potencias se determinan en gran medida sobre la base de su capacidad militar relativa (Mearsheimer, 2001, p. 5), si un Estado vuelca demasiados recursos en objetivos militares, descuidando la creación de riqueza, esto a mediano o largo plazo puede conducir a un debilitamiento de ese actor (Kennedy, 1995). A su vez, esta necesidad de evitar sobredimensionar el aspecto castrense se vuelve más relevante cuando consideramos que la fuerza militar es inapropiada e ineficaz en la mayoría de los nuevos problemas de seguridad que han surgido durante las últimas décadas, como el cambio climático, hambrunas, sequías, ciberataques, crisis financieras o, muy actual al momento de escribir estas líneas, pandemias.

Por eso, un país que se encuentre en esta categoría no se caracterizará solamente por poseer un vasto poder militar, pero tampoco por destacar únicamente en el campo económico o algún otro en particular, pues la naturaleza del poder posee un carácter multidimensional, y una gran potencia requiere de un amplio abanico de recursos en diferentes áreas.

Hans Morgenthau, uno de los principales referentes del realismo clásico, detallará más los elementos del poder nacional, que según él hacen que un Estado pueda ser una gran potencia, una mediana o un país débil en el sistema internacional. Es así que enumerará (Morgenthau, 1986, pp. 143-189) tanto factores relativamente estables (geografía, recursos naturales, capacidad industrial, capacidad militar, población y carácter nacional), como otros que están sometidos a un mayor cambio (la moral nacional –grado de respaldo doméstico a las políticas internacionales de un gobierno– y las cualidades diplomáticas y de gobierno en general).

Aparte de estos componentes, sin lugar a dudas, el grado de atractivo que una gran potencia genera en otros Estados y sociedades,

considerado un poder blando⁸, es un factor a considerar a la hora de pensar en sus características. De hecho, ser una gran potencia y contar con la capacidad de construir y mantener un orden internacional no depende únicamente de la posesión de grandes recursos materiales en distintas áreas, sino que también está estrechamente relacionado con las nociones de “legitimidad” y “autoridad”, como asimismo resulta de su habilidad para organizar y liderar la cooperación internacional.

En parte vinculado a esto, pero también plausible de ser analizado por separado, para algunas visiones el tipo de régimen que posee un actor de este tipo puede ser un factor de legitimidad, estabilización y cooperación en los vínculos con aquellos otros países o grandes poderes con los que comparta las mismas características políticas (ej. teoría de la paz democrática), mientras que para otras corrientes el régimen es secundario y todos los países, incluyendo las grandes potencias, tenderán a comportarse de manera similar (por ej. el realismo).

Por otro lado, un Estado puede reclamar el estatus de gran potencia, pero la pertenencia a este club es, para algunos, también una categoría social, que depende del reconocimiento de otros países tanto sobre ese estatus (Hurrell, 2006, p. 4), como así también respecto a la posesión de ciertos derechos y responsabilidades especiales, como, por ejemplo, sobre la paz y la seguridad internacionales (Bull, 2012, p. 196).

Desde un punto de vista histórico, a lo largo de la evolución de la humanidad, cualquier sistema internacional ha tenido una (Egipto, Roma), dos (Antenas-Esparta, Estados Unidos-Unión Soviética) o más (Concierto Europeo) grandes potencias que incidían de manera decisiva en el orden existente, por más que en este capítulo solo nos centraremos en aquellas que tuvieron un rol central en la etapa pos-Westfalia. Es a partir de ese entonces a partir de cuando, por varios siglos, tendremos actores estatales europeos que, a través de sus capacidades políticas, económicas y militares y de su expansión a diferentes rincones del mundo, irán conformando un verdadero sistema internacional de alcance global, con un orden tutelado mayormente por ellos. En paralelo a esa situación, ningún país no europeo contaba con los recursos como para aspirar a encontrarse en un mismo pie de igualdad, y los cambios en la conformación del sistema internacional y su orden se daban por el ascenso o declinación de esas grandes potencias.

Fue en la Viena de 1814 donde se reconoció por primera vez en la práctica diplomática el rango de gran potencia, con el secretario de Asuntos Exteriores británico, lord Castlereagh, señalando que “el

⁸ Este se aplica a elementos intangibles, no materiales y no militares del poder, incluidas las ideas, la ideología, la cultura, las instituciones, y la admiración que genera en otros. Por el contrario, el poder duro implica coerción (militar, económica, etc.). Son conceptos definidos por Joseph Nye, quien empleó el de *smart power* (“poder inteligente”) para referirse a la capacidad de combinar el blando y el duro para una estrategia internacional exitosa.

control de las negociaciones debía permanecer en manos de las seis potencias más importantes en población y peso” (Cesa, p. 313). Casi un siglo y medio después, con el fin de la Segunda Guerra Mundial, el Consejo de Seguridad de la ONU también reflejó la existencia de grandes poderes, con membrecía permanente y poder de veto, y el “resto”.

En ese contexto de mediados del siglo XX, se daba además la progresiva terminación del dominio europeo, en paralelo a la emergencia de dos superpotencias en un rango de poder muy superior al resto de los grandes poderes de la época. Al respecto, hay opiniones contradictorias sobre si un orden internacional con un sistema multipolar es más o menos estable, o más o menos violento, que uno bipolar.

El primero podría favorecer realineamientos de alianzas ante cambios en la distribución del poder entre las grandes potencias, como así también la posibilidad de que algunas se mantengan como neutrales en caso de conflicto bélico. No obstante, uno de los problemas que puede darse surge cuando no hay una gran potencia que asuma la responsabilidad de preservar el sistema, o ante una incapacidad de los poderes centrales en descifrar si el comportamiento de una potencia emergente apunta a un cambio radical del *statu quo*, ante lo que se requeriría una estrategia de contención, o si solo aspira a realizar modificaciones menores, lo que podría dar lugar al empleo de una estrategia de apaciguamiento (Morgenthau, 1986). Asimismo, a lo largo de la historia, en los sistemas multipolares los conflictos militares han sido más recurrentes que en los bipolares.

Por su parte, no son pocos los que piensan que un sistema bipolar, al contar con alianzas más duraderas por el control que las superpotencias ejercen sobre sus integrantes, les daría a ellas la posibilidad de emplear estrategias de mayor flexibilidad, al no temer tanto que, dentro de su bloque, se dieran “traiciones” hacia el otro bando, y al saber que ese dominio disminuiría la chance de que algún país de su alianza generara un conflicto con algún actor del otro grupo e involucrara a ambas agrupaciones en una guerra general (Waltz, 1988). El costado negativo de esta configuración es que, en caso de una guerra que involucre al menos a un miembro de cada parte, el conflicto tendría mayores chances de generalizarse y ser mucho más destructivo (especialmente en una etapa nuclear).

Pero, de ser cierto esto último, afortunadamente la Guerra Fría entre los dos polos no llegó a convertirse en caliente, y quedó Estados Unidos como la única superpotencia al final de ella, con posibilidades de expandir sus valores e intereses a un orden internacional ampliado.

Por todo esto, a la hora de pensar en el orden internacional, y más allá de alentar visiones optimistas y partidarias de un mayor multilateralismo e igualdad en el sistema internacional, no debemos descuidar la incidencia que presentan estos actores a la hora de entender la dinámica

global y el mantenimiento o cambio de esta. Además, como bien destacó Bull (2012, p. 89), un aporte que realizan las grandes potencias al orden internacional se da preservando los sistemas locales de hegemonía dentro de los cuales el orden es impuesto desde arriba, y colaborando entre sí para controlar el equilibrio de poder global y, cada tanto, para imponer su voluntad conjunta sobre otros (por ejemplo, en el campo de la no proliferación nuclear).

Ese equilibrio de poder, sea general o local, cuando se ha dado, ha creado las condiciones para que puedan operar otras instituciones de las que, para el autor australiano, depende el orden internacional (la diplomacia, la guerra, el derecho internacional, y la preeminencia decisoria de las grandes potencias), y ha evitado que se lograra crear un imperio universal, o imperios regionales, a costa de la independencia de otros Estados (Bull, 2012, p. 102).

Pero, más allá de este papel, muchas veces estabilizador de las grandes potencias, en no pocas ocasiones esta situación se logró a partir de imponer una injusticia sistemática a los derechos de los Estados pequeños. Precisamente, ese dilema entre orden y justicia estará muy presente en ese autor y en otros referentes de las relaciones internacionales.

Luego de trabajar estos conceptos centrales, nos focalizaremos a continuación en describir cómo se dio el desarrollo del orden internacional vigente, para posteriormente arribar a ciertas perspectivas posibles sobre su futuro.

3. Origen y evolución del orden internacional moderno

Es nuestro propósito, en esta sección, hacer referencia a cómo fue el surgimiento del orden de los últimos siglos, que partió de un núcleo europeo y se propagó gradualmente a otras regiones. A su vez, trataremos el difícil equilibrio que se fue dando entre aproximaciones conservadoras y liberales a él.

3.1. El componente conservador

El comienzo del orden moderno puede encontrarse en el sistema westfaliano, que inició en 1648⁹. Influenciado por la situación previa y las pocas esperanzas compartidas en la posibilidad de desarrollar una

⁹ El 24 de octubre de ese año, por los Tratados de Münster y Osnabrück (dos ciudades en la región de Westfalia), finalizaron la guerra de los Treinta Años en el Sacro Imperio Romano Germánico y Europa Central, y la guerra de los Ochenta Años entre España y los Países Bajos. Si bien no fue un arreglo que involucró a toda Europa, varios de sus pilares se fueron progresivamente expandiendo.

situación de mayor paz y cooperación, este presentó un carácter conservador y limitado, basado en un equilibrio de poder relativo entre las principales potencias, y, entre otras metas, apuntó a impulsar las normas de soberanía, no intervención e integridad territorial, terminar con las guerras religiosas y evitar el surgimiento de alguna potencia que pudiera amenazar sus intereses y derechos¹⁰.

Subrayando aún más su importancia, vale señalar que la Paz de Westfalia fue la primera negociación formalmente multilateral de la historia, y que sus participantes compartían la tarea de inventar la idea misma de un orden internacional que creían que sería de larga duración (Badie, 2019, p. 2).

De esta manera, esto representó el intento inicial de institucionalizar un orden internacional sobre la base de reglas y límites acordados y basarlo en una multiplicidad de poderes, y un equilibrio de poder, más que en el dominio de un solo país.

Después de Westfalia, varias de sus características se consolidaron con la Paz de Utrecht (1713-1715), donde el establecimiento de un equilibrio entre poderes se consideró un factor para el mantenimiento de la paz en el continente. Inclusive, el artículo 2 del tratado de paz angloespañol firmado en julio de 1713 especificaba que su objetivo era “resolver y establecer la paz y la tranquilidad de la Cristiandad mediante un equilibrio de poder equitativo”.

Posteriormente, ese sistema se fue progresivamente ensanchando por todo el mundo¹¹, impulsado por la expansión europea a escala global y con un impacto duradero. Inclusive, mucho más tarde, cuando diversas colonias comenzaron a reclamar su independencia, lo hicieron en nombre de principios westfalianos, como los de independencia nacional, Estado soberano, interés nacional y no interferencia (Kissinger, 2014, pp. 6-7), como así también de nuevos principios que fueron surgiendo en ese contexto, como los de autodeterminación y no discriminación.

A pesar de no ser un orden muy estable o pacífico, pues la violación a esas normas fue recurrente y el surgimiento de una potencial potencia

¹⁰ Entre las figuras que destacaron o influenciaron en ese contexto histórico a través de sus obras podemos destacar a Maquiavelo (*El príncipe*, 1513) y Hobbes (*El Leviatán*, 1651). En general, esos autores compartían una visión negativa de la naturaleza humana, enfatizaban la política del poder y del engaño, consideraban la política como una colisión de intereses, veían la necesidad del gobernante de regirse por un patrón moral diferente al de los individuos (pues su meta principal/ *raison d'état* es la supervivencia del Estado) y calificaban al sistema internacional como anárquico y de violencia recurrente. Sus contribuciones ayudarían a darle forma a la teoría realista de las relaciones internacionales.

¹¹ En ese proceso los europeos se encontraron con órdenes internacionales regionales, como en el océano Índico o en Asia Oriental, pero sus avances tecnológicos, especialmente en el campo militar, les permitieron imponer sus ideas de orden sobre las de países como India o China.

hegemónica derivaba en realineamiento de coaliciones¹² y conflictos de distinto tipo, posteriormente el Congreso de Viena permitió consolidar sus principios y alcanzar una larga paz relativa.

Básicamente, llevado a cabo en la capital austríaca entre noviembre de 1814 y junio de 1815, este conjunto de conferencias diplomáticas buscó restablecer las fronteras europeas tras las guerras napoleónicas, restaurar el absolutismo como régimen político y, especialmente, alcanzar un equilibrio de poder que evitara conflictos generales similares. Como vimos previamente, fue en ese marco donde se reconoció el rango de gran potencia, pero además fue la primera ocasión en la historia en la que, a escala continental, representantes estatales se reunieron para formular tratados.

Ese consenso alcanzado entre los grandes poderes europeos de la época, denominado Concierto Europeo, permitiría que pasara casi un siglo sin una guerra generalizada y extendida en Europa, como así también cierta coordinación respecto a la expansión colonial e imperial en Asia y África.

Robert Jervis (1982, p. 357) identificó al Sistema de Congresos, la primera etapa de ese concierto que se extendería hasta 1823, y a la cual vio como su fase más fuerte, como un tipo de régimen de seguridad, o sea, un entorno regulado que consta de principios, reglas y normas que permiten que los países sean moderados en su comportamiento en la creencia de que otros actuarán de manera recíproca, y de esta manera limita el impacto del dilema del prisionero¹³. Además, más tarde afirmó (1985, p. 60) que tales sistemas de concierto entre grandes potencias surgen tradicionalmente después de la experiencia de librar una gran guerra contra un potencial *hegemón*, como la Francia napoleónica, ya que ese tipo de conflictos produce lazos significativos entre los aliados, socava la aceptabilidad de la guerra como una herramienta del arte de gobernar e incrementa los incentivos para cooperar.

Por su parte, Charles Kupchan (2010, pp. 188-189) categorizó el Concierto de Europa como una comunidad de seguridad –especialmente hasta mediados de siglo–, que funcionó como un directorio de las principales potencias europeas, proporcionando un foro en el que

¹² Gran Bretaña fue el país que más conscientemente jugó a ser el fiel de la balanza de poder en Europa, buscando evitar que surgiera una amenaza (España, los Habsburgo, Francia, Rusia, Alemania, etc.) que pudiera amenazarla directamente, mientras volcaba la mayor parte de sus recursos en lograr una expansión fuera del continente. Su ubicación geográfica, el rol central en la Revolución Industrial, y la posesión de vastas reservas de carbón le ayudaron en ese objetivo.

¹³ Este dilema, un concepto central de la teoría de juegos, muestra que, por temor, incertidumbre o privilegiar objetivos a corto plazo, dos partes pueden no cooperar incluso si ello va en contra del interés de ambas. Por el contrario, ante la expectativa de volver a “jugar” de manera reiterada, esa situación favorecería el sostenimiento de la cooperación.

forjaron un conjunto de reglas y normas para regular sus relaciones y resolver pacíficamente la mayoría de sus disputas.

Finalmente, Ian Clark (2011, p. 73) se refiere a ese concierto como una forma de hegemonía colectiva, de control de las grandes potencias sobre la sociedad internacional, pero que también incluyó una cierta dosis de legitimidad, al brindarles una relativa seguridad, y otros bienes colectivos, a los países menos poderosos. Posteriormente, los cambios políticos y sociales fueron afectando su funcionamiento, y en particular las revoluciones de 1848 y las guerras de Crimea y las de unificación italiana y alemana lo debilitaron, al igual que el fortalecimiento de los nacionalismos y la expansión de valores liberales que chocaban contra aquellos conservadores que habían sido fundamentales para la creación del concierto.

Sin embargo, a pesar del progresivo abandono de la moderación estratégica, igual se logró circunscribir la expansión del desequilibrio, como así también sortear un conflicto europeo generalizado geográficamente. Del mismo modo, la guerra franco-prusiana marcó un relativo retorno a la estabilidad, y al Tratado de Fráncfort (1871) le siguió un largo período de paz entre las grandes potencias, incluso más extenso que el que se había dado tras el Congreso de Viena.

Asimismo, las guerras de 1853-1871 habían modificado el orden internacional, pero no lo habían extinguido. Si bien se había transformado bastante la jerarquía de poder en Europa, especialmente por el surgimiento de una Alemania unificada y el debilitamiento de Francia, aún sobrevivía un sistema internacional basado en la coexistencia de varios Estados soberanos, en el que las grandes potencias continuaban afirmando su tradicional pretensión de preeminencia a la hora de sostener o modificar el orden internacional (Bridge y Bullen, 2005, p. 176). Además, la Alemania de Bismarck y su búsqueda de un nuevo equilibrio de poder, acompañado de nuevas instancias de diálogo y coordinación¹⁴, le darían un segundo tiempo al concierto, el cual incluiría nuevamente una suerte de sistema de conferencias para resolver las disputas.

Este siglo, entre Viena y la Primera Guerra Mundial, sería también conocido como la “Pax Britannica”, durante la cual ese Imperio se convirtió en el poder hegemónico global y actuó como guardián o policía del orden, aunque sin pretender expandirse en el continente europeo

¹⁴ Por ejemplo, el Tratado de Berlín de 1878, donde las grandes potencias reformaron las fronteras de la región balcánica, o cuando el canciller alemán organizó una conferencia en Berlín (1884-1885) con el objetivo de resolver los problemas que planteaba la expansión colonial en África. Participaron de esta última catorce países, incluyendo algunos que no tenían intereses territoriales directos en África (como Estados Unidos), buscando lograr un reconocimiento internacional sobre los resultados de la conferencia. Ese líder alemán, a cargo de la política exterior de su país entre 1870 y 1890, sería fundamental para sostener un balance de poder y una paz relativa en el continente europeo durante esas décadas.

para no afectar de una manera radical el balance de poder existente en él. En ese sentido, desarrolló una política extracontinental muchas veces imperialista, y otra mayormente *statuquista* en el campo europeo.

Con todo, esta etapa para muchos fue una suerte de gobierno oligárquico del orden internacional, y las sociedades de los países participantes no se vieron involucradas ni identificadas con él (Badie, 2015, p. 6), lo que dificultó el apoyo de estas a su sostenimiento. Del mismo modo, el orden se asentó sobre un grupo de grandes potencias europeas, pero fuera quedaron otros poderes y países cuya participación, en un grado de mayor igualdad, habría sido necesaria para mantener la estabilidad del orden y del sistema.

3.2. El elemento liberal

Como empezamos a ver en el apartado anterior, este enfoque conservador y limitado, a la hora de pensar el sistema y el orden internacionales, no estaría mucho tiempo en soledad o sin visiones alternativas o complementarias. Por el contrario, a través de diversos autores y contribuciones a lo largo de distintos siglos, se irían sumando perspectivas liberales que consideraban la posibilidad de una mayor armonía de intereses entre los Estados y apostaban por una creciente cooperación internacional. Entre los principales aportes a ese enfoque liberal, encontramos el iluminismo del siglo XVIII¹⁵, el liberalismo del siglo XIX¹⁶ y el idealismo wilsoniano del siglo XX¹⁷.

Pero, en la creación o consolidación de esta corriente liberal, también destaca el rol de algunas grandes potencias, y en ese sentido algunos autores interpretan la hegemonía británica del siglo XIX como más próxima al concepto encontrado en las aproximaciones gramscianas, caracterizado por un importante componente de consenso y legitimidad, y no solo de coerción o imposición.

¹⁵ Consideraban a los individuos como seres racionales y perfectibles que desean la paz, afirman la posibilidad de trascender la anarquía con el desarrollo de nuevas instituciones y veían el comercio como factor pacificador. Al mismo tiempo, partiendo de un racionalismo secular, su concepción de orden internacional se sustentaba en un análisis fundado en la situación humana antes que en la creencia en un Dios. Entre los autores más relevantes, destacan Locke, Voltaire, Adam Smith y Kant.

¹⁶ Presentaban una visión racional y utilitarista, tanto económica/comercial (John Stuart Mill) como política/legal (Jeremy Bentham).

¹⁷ Ese presidente norteamericano afirmaba que los gobiernos representativos comparten intereses comunes, incluyendo la paz (viendo como irracional e inmoral no respetarla), rechazaba el equilibrio de poder y apostaba por la expansión de la democracia, la solución pacífica de las controversias, la diplomacia pública, el desarme y la proscripción del uso de la fuerza. Finalmente, y de ahí su propuesta de la Sociedad de las Naciones, confiaba en que las organizaciones internacionales y el derecho internacional podían crear una red que limitase la anarquía e impidiera, o al menos dificultase, la guerra.

Es así que, para Robert Cox (1987, pp. 144 y 148), el modelo de Estado exitoso que Gran Bretaña logró desarrollar favoreció que otros quisieran emularlo, impulsando un orden internacional liberal en desarrollo, creado en parte a la imagen británica y alentado en gran medida por los recursos de esa gran potencia. Para esta interpretación, el poder británico fue decisivo no solo para persuadir a los Estados de adoptar políticas liberales, sino también para producir el espacio político que permitió que se formaran otros Estados liberales, ya sea en lo político o en lo económico. De esta manera, se fue fundando un orden liberal jerárquico, con Gran Bretaña en su centro.

La contribución clave de esa gran potencia fue entonces como proveedora de un “entorno permisivo” en esta esfera política: su papel no radicaba solo en el libre comercio o en relaciones monetarias estables, sino en exportar su ideología y hacer posible la formación de Estados liberales en otros lugares (Clark, 2011, p. 117); por más que en su momento ello afectara el funcionamiento conservador del Concerto Europeo al crear crecientes tensiones especialmente con una Rusia autocrática.

A su vez, los cambios tecnológicos (barco a vapor, tren, telégrafo, etc.), que revolucionaron el comercio y las comunicaciones, más el reconocimiento de la necesidad de una mayor demanda de coordinación y estandarización internacional, impulsaron la aparición de organizaciones intergubernamentales (OIG) como elementos permanentes del orden internacional¹⁸.

También fue en ese contexto en el que, para fines del siglo XIX, Estados Unidos emergió como una gran potencia, siendo capaz de amenazar las posiciones británicas en las Américas, así como su supremacía naval en el Atlántico. Sin embargo, ambos países no participaron en una guerra hegemónica, sino que resolvieron sus diferencias a través de la negociación y forjaron una alianza estratégica, asentada no solo en intereses, sino especialmente en valores liberales compartidos, que ha perdurado hasta el día de hoy. Asimismo, Gran Bretaña le reafirmó a su excolonia el reconocimiento de su esfera de influencia sobre el continente americano (Kupchan *et al.*, 2001, pp. 14 y 35).

Fue a través de esta progresiva expansión de una visión liberal sobre las posibilidades de un orden más justo, y de la colaboración global de una cada vez mayor cantidad de países a través de lo cual se favoreció la realización de dos conferencias en La Haya (1899 y 1907). A su vez, sus Convenciones, junto con las de Ginebra (sobre derecho internacional humanitario, 1864, 1906, 1929 y 1949), estuvieron entre las primeras declaraciones formales sobre las leyes de la guerra y los crímenes de

¹⁸ Unión Internacional de Telecomunicaciones (1865), Unión Postal Universal (1874), Oficina Internacional de Pesas y Medidas (1875), etc.

guerra en el cuerpo del derecho internacional. Además, su importancia también radica en que los Estados considerados “habilitados” para participar en el armado del orden legal internacional incluyeron por primera vez países no europeos, especialmente en la segunda conferencia¹⁹.

En ambos encuentros se trataron cuestiones vinculadas al desarme, las leyes de guerra y los crímenes de guerra. Asimismo, con la meta de resolver disputas internacionales, se buscó constituir un tribunal internacional vinculante para el arbitraje obligatorio. Si bien este objetivo no se concretó, en parte por el rechazo de algunas potencias, sí se acordó la creación de la Corte Permanente de Arbitraje como un foro voluntario.

3.3. Las dificultades para encontrar un equilibrio necesario

Como vemos en el caso de la ya mencionada Corte Permanente, pero también en muchas otras situaciones a lo largo del siglo XX, la teoría y la práctica del orden internacional enfrentaron la necesidad de intentar reconciliar varias cuestiones en conflicto.

La primera de ellas giraba en torno a la tensión entre el deseo de incorporar a todos los países posibles en un sistema único para la solución de controversias internacionales, buscando darle así una mayor universalidad y legitimidad, y la realidad del hecho de que cualquier mecanismo y orden solo podrían funcionar a través de la participación y el compromiso de las grandes potencias. Una segunda diferencia surgía de la aspiración de hacer cumplir las normas de comportamiento estatal reconocidas internacionalmente, incluso en asuntos internos, cuando al mismo tiempo se reconocía el estatus soberano de cada Estado. Finalmente, existía la dificultad de determinar estándares generalmente aceptables de conducta estatal en un mundo compuesto por Estados con tradiciones culturales bastante diferentes (International Order, 2021). Esto último a pesar de que, durante mucho tiempo, los valores morales, políticos, económicos y culturales occidentales fueron presentados prácticamente como universales al resto del mundo, especialmente impulsados por posiciones de supremacía cultural o civilizacional, pero también crecientemente por una visión liberal que fue tomando forma.

Precisamente, influenciado por una idea de misión moral mundial donde su país debía tener un rol central, el presidente Woodrow Wilson proclamó que Estados Unidos había intervenido en la Gran Guerra (1914-1918) no para restablecer el equilibrio de poder europeo, sino para hacer que el mundo fuera seguro para la democracia. Buscaba así basar el orden posterior en la compatibilidad de las instituciones nacionales que reflejaban el ejemplo americano (Kissinger, 2014).

¹⁹ Donde, por ejemplo, participaron 17 delegaciones latinoamericanas, y Roque Saénz Peña y Luis María Drago fueron los integrantes de la delegación argentina.

Impulsada por esta visión, al final de la contienda se albergó la esperanza de progresar hacia un orden más estable y democrático. Para esto se favoreció la creación de la Sociedad de Naciones y de nuevos Estados independientes, como así también la firma de diversos acuerdos tendientes a limitar las carreras armamentísticas e inclusive a proscribir la guerra²⁰.

Si bien la Asamblea de la Sociedad presentaba un carácter casi democrático en su funcionamiento, un componente conservador, que replicaba en buena medida el Sistema de Congresos del siglo XIX, estaba en la existencia de asientos permanentes para las grandes potencias en el consejo de la organización, lo que buscaba preservar, por un lado, los intereses de estas, pero, por el otro, su compromiso con el sostenimiento del orden internacional. De esta manera, los órganos de la Liga reflejaron un compromiso entre dos proyectos de orden internacional, uno igualitario (liberal) y otro jerárquico (conservador/realista).

De todas maneras, esos principios de igualdad no se aplicaban de la misma manera en todos los casos y ámbitos, incluyendo en lo referente a las relaciones entre las grandes potencias. Es aquí donde tenemos el caso particular de Japón, un país que fue hecho miembro permanente del Consejo de la Liga, luego de haber logrado triunfos resonantes contra los chinos en el siglo XIX y los rusos en 1904-1905, pero, fundamentalmente, por haber formado parte del bando de los vencedores de la Primera Guerra Mundial.

Si bien esto representaba su reconocimiento como la primera gran potencia asiática, Japón no tardó en comprender que no era considerado en un mismo nivel de igualdad que otras potencias occidentales, particularmente por ser de otra región, cultura y raza. Ante esa situación, ese país buscó asegurar cláusulas sobre “igualdad racial” o incluso un simple respaldo al principio de igualdad de las naciones en el Pacto de la Liga de las Naciones, lo cual fue opuesto especialmente por los Estados Unidos de Wilson y otros países.

Tal discriminación por parte de las grandes potencias occidentales alienó a Japón y lo convenció de que no se le otorgaría respeto a pesar de adherir a las normas internacionales aplicadas selectivamente por potencias occidentales (Kupcham *et al.*, 2001, pp. 43-44). Asimismo, esto es un ejemplo claro de algo que indicamos páginas atrás: que la pertenencia al club de las grandes potencias es al menos en parte una categoría social que depende del reconocimiento de otros países sobre ese estatus. Lamentablemente, este rechazo a verlo en un pie de igualdad favoreció la

²⁰ Pacto Briand-Kellogg (1928), Tratado Naval de Londres (1930), Tratado Antibélico de No Agresión y de Conciliación (Pacto Saavedra-Lamas, 1933), etc. Vale señalar que, en general, esos acuerdos se crearon sin la existencia de cláusulas o medios para hacer cumplirlos.

creación de un sentimiento antioccidental en Japón que años más tarde se sumaría a otros hechos para terminar en trágicas situaciones.

Como sabemos, más allá del problema recién mencionado, el resultado de este gran proyecto no alcanzó el mismo éxito que el Congreso de Viena había logrado con objetivos, acciones y comportamientos más prudentes. Inclusive, el progresivo fracaso de estas iniciativas, que apuntaban a un orden más institucionalizado, el rechazo del Congreso y buena parte de la sociedad norteamericana a responsabilizarse por el sostenimiento del sistema con una participación activa²¹, sumado al revisionismo alemán²², el expansionismo japonés y a otras causas, derivarían en el inicio de la Segunda Guerra Mundial.

Ciertamente, esa situación vuelve a demostrar el rol central que tienen las grandes potencias respecto al orden internacional. Es así que el westfaliano no habría sido posible sin el acuerdo entre los principales poderes de la época, mientras que la ausencia de Estados Unidos, o al menos de otra gran potencia que velara fuertemente por su sostenimiento, inclusive a costa del empleo de la fuerza, sería mortal para este proyecto de la posguerra de la Primera Guerra Mundial.

Sin embargo, es innegable también que un orden que es visto con cierta dosis de legitimidad, al menos por buena parte de la comunidad internacional, posee una fortaleza particular que un simple balance de poder no puede brindar. Por eso, lo crucial era encontrar un necesario balance entre ambos elementos. Como señalaría Kissinger (Diplomacy, 1994, p. 77), el poder sin legitimidad provoca las pruebas de fuerza, y la legitimidad sin poder solo provoca actitudes inútiles. De ahí que un orden es más duradero cuando el poder y los valores van de la mano y, en el mismo sentido, “el equilibrio de poder limita la *capacidad* de derrumbar el orden internacional, mientras que el acuerdo sobre valores compartidos reprime el *deseo* de derrocar el orden internacional”.

21 Aparte del rechazo a verse ante la necesidad de enviar tropas norteamericanas a involucrarse en Europa, u otras regiones donde la Liga pudiera requerir de su apoyo, otro motivo para que el Congreso se opusiera a formar parte de esa organización era que pudiera afectar la hegemonía de su país sobre el continente americano. De ahí que considerasen que la doctrina Monroe (1823), que buscaba limitar la intervención extranjera en esta región, era un mecanismo suficiente y más eficiente que formar parte de la Liga.

22 Parte de ese revanchismo se entiende por el carácter punitivo del Tratado de Versalles, a diferencia de la relativa moderación y limitación planteada en Viena. En ese sentido, Versalles forzó a Alemania a aceptar toda la responsabilidad moral y material de haber causado la guerra, desarmarse, conceder territorios a los vencedores y abonar enormes reparaciones de guerra. Esto generó fuertes problemas políticos y económicos en Alemania, y un gran sentimiento de humillación y sed de revancha, lo que favoreció eventualmente el surgimiento del partido nazi.

3.4. El orden internacional de la segunda mitad del siglo XX

Más allá del fracaso de la Sociedad de las Naciones y de varios instrumentos internacionales que buscaban limitar la guerra y establecer ciertas normas de convivencia y comportamiento estatales, la siguiente conflagración mundial daría nuevos aires y urgencias a la esperanza de avanzar con cierta institucionalización funcional. En particular, la Carta del Atlántico de agosto de 1941, rubricada por el presidente Roosevelt y el primer ministro Churchill, ha sido considerada como el documento fundador del orden internacional liberal. Esto por incluir principios como: los de autodeterminación de los pueblos; la cooperación para favorecer el comercio, la paz, el progreso económico; la libre navegación de los mares; y el rechazo a conquistas territoriales y al uso de la fuerza. Estos compromisos serían reafirmados y ampliados al año siguiente en la Declaración de las Naciones Unidas.

La nueva organización, al igual que la anterior experiencia de la sociedad, vería reflejada un sistema dual. Así, mientras que la igualdad se convirtió en el principio rector en el diseño de la Asamblea General, una hegemonía legalizada en la carta se percibía manifestada en un Consejo de Seguridad donde destacaban grandes potencias con asientos permanentes y poder de veto. Este compromiso entre una asamblea igualitaria y una suerte de cuerpo policial hegemónico fue el logro de Dumbarton Oaks (1944) y San Francisco (Simpson, 2004, p. 19).

Además, más allá de algunas similitudes, por varias razones las grandes potencias integrantes del Consejo de Seguridad se vieron más privilegiadas que las que habían formado parte del Consejo de la Sociedad. Es así que las decisiones del órgano de la segunda, en cuestiones que no eran de procedimiento, requerían del acuerdo de todos los miembros de la organización representados en la reunión, dando así una influencia significativa a los países no permanentes, casi como un poder de veto, y representaba insuficientemente el poder de los Estados poderosos. Por el contrario, en el caso del Consejo de Seguridad, para cuestiones del mismo tenor solo se requieren 9 votos, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes, por lo que el poder de veto solo reside claramente en estos últimos.

Por otro lado, mientras que en la sociedad en muchos casos podía darse superposición de atribuciones entre el consejo y la asamblea, al momento de reclamar un tema para su competencia²³, la carta de la ONU otorgó al consejo una autoridad clara sobre los asuntos más importantes. De esta manera, según el artículo 39 de esta,

²³ Derivado en buena medida del hecho de que la Carta de la Sociedad contenía un lenguaje idéntico con respecto a las responsabilidades principales de cada órgano: La Asamblea (Art. 3) / El Consejo (Art. 4) "podrá tratar en sus reuniones todo asunto comprendido dentro de la esfera de acción de la Liga o que afecte a la paz del mundo".

el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas [...] para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Este poder agregado les daría a las grandes potencias más herramientas para impulsar y defender sus intereses, como así también para darle forma o para comprometerse con el sostenimiento de un orden internacional favorable.

Finalmente, en la sociedad se requería la unanimidad para hacer enmiendas al pacto, mientras que el Artículo 108 de la carta permite enmiendas con mayoría de dos tercios de los miembros de la ONU, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, lo que vuelve a resaltar su particular importancia²⁴.

En suma, el elemento conservador, representado por el control ejercido por los grandes poderes, seguía siendo central en el orden internacional. A pesar de ello, también se notaba un incremento del elemento liberal, como quedó demostrado con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el reconocimiento y la consolidación internacional de un amplio abanico de derechos considerados universales, impulsados desde las Naciones Unidas a través de la creación o el apoyo de una creciente cantidad de tratados, convenciones y mecanismos sobre esta materia²⁵.

La novedad del contexto internacional de ese entonces estaba asimismo en que ese grupo de grandes potencias ya no estaría conducido por los poderes europeos tradicionales, sino que, por encima de ellos, se ubicaron dos nuevos protagonistas, los Estados Unidos y la Unión Soviética, ambos asumiendo finalmente un rol central y duradero en el sistema internacional.

En el caso particular de Estados Unidos, esta superpotencia impulsaría una estrategia destinada a crear un orden asentado en organizaciones regionales e internacionales en campos como la economía (FMI, BIRF,

²⁴ Lo que, aun así, mantiene muy bajas las posibilidades de impulsar reformas del Consejo de Seguridad que busquen reflejar una mayor representación de la distribución de poder existente, ante el rechazo de algunos de sus miembros permanentes a sumar países como India o Japón.

²⁵ Es justo reconocer que esas definiciones partían desde una óptica y valores liberales y occidentales aprovechando el peso numérico que al momento de la creación de la ONU tenían Europa Occidental y, especialmente, América Latina (principal bloque geográfico durante los primeros años de la organización), encolumnadas ambas detrás de los Estados Unidos. En ese sentido, si bien tras el proceso de descolonización una importante cantidad de los nuevos Estados adhirieron a muchos de estos acuerdos y axiomas, lo cierto es que internamente distintos sectores de sus respectivas sociedades no se sintieron verdaderamente reflejados cultural o religiosamente con ellos, lo que ha dificultado su implementación a nivel doméstico o ha favorecido la adopción de mecanismos alternativos, como es la Declaración de los Derechos Humanos en el Islam (1990).

GATT) o la seguridad internacional (OTAN, SEATO, ANZUS, etc.). Si bien esto implicó en buena medida que se autolimitara y no se buscara aprovechar al máximo su situación de supremacía en ese contexto, el apostar por un orden institucionalizado le permitió formar en buena medida en función de sus ideas y valores, y sostener su centralidad sin los costos que hubiera implicado una estrategia de imposición hegemónica.

Se fue constituyendo así un orden liberal como subsistema global, el cual contaba con un núcleo que abarcaba a buena parte de Occidente. Aunque dentro de su esfera de influencia Estados Unidos empleaba estrategias duras y blandas para mantener su primacía, lo cierto es que con sus principales aliados también compartía una serie de valores²⁶ e intereses comunes que fortalecían el vínculo y su autoridad en el bloque, lo que se sumaba a la amenaza que les representaba el bando contrario. Además, la cohesión se vio favorecida por las altas tasas de crecimiento que beneficiaron a la mayoría de las sociedades occidentales durante varias décadas. De esta manera, se formó un orden con una importante dosis de legitimidad y que, al menos parcialmente, fue socialmente construido a través de las interacciones de Estados, normas, reglas y prácticas.

En ese contexto, la recuperación e integración europea terminarían siendo apoyadas por Estados Unidos como una garantía contra la reincidencia en las políticas autárquicas de los Estados individuales, fundamental para el subsistema liberal occidental. Al mismo tiempo, a medida que la competencia con la Unión Soviética se hizo más profunda, esa integración se convirtió en una parte central de una estrategia de contención, ya que brindaba la perspectiva de un equilibrio que no descansaba solamente en el despliegue de recursos y personal estadounidenses. De esta manera, “la integración europea fue tanto una consecuencia como una expresión de la hegemonía estadounidense” (Miller, 2007, pp. 337 y 352, en Clark, 2011, p. 139). Algo parecido ocurrió con la recuperación de Japón, ayudada por Estados Unidos bajo el impulso de un contexto regional asiático que se había vuelto más complejo e inestable con el triunfo de la revolución comunista en China (1949) y la guerra de Corea (1950-1953).

Por su parte, la Unión Soviética aplicaba sus relativamente menores recursos para buscar hacer lo mismo, en el sentido de impulsar sus intereses e influencia sobre los integrantes de su bloque y establecer una suerte de orden propio. En su caso, el empleo del poder duro fue más recurrente, y la situación económica se fue estancando progresivamente;

²⁶ Sistema político democrático, economía de mercado, protección de la propiedad privada, Estado de derecho, promoción de los derechos humanos, seguridad colectiva, resolución pacífica de diferencias, respaldo a instituciones internacionales, etc.

pero tampoco debe desconocerse el atractivo que algunas propuestas soviéticas tenían sobre ciertos sectores en diversas sociedades.

Ambos órdenes, el liberal y el soviético, existían dentro de un orden internacional general menos intenso, pero que facilitaba la comunicación y la cooperación en intereses comunes, y con la ONU sirviendo como una de las instituciones que ayudaba a concretar esos objetivos.

Otra característica de esa etapa fue que la posesión de armas nucleares, fundamentalmente en manos de las grandes potencias, redujo las posibilidades de una guerra hegemónica entre ellas y también las chances de cambios profundos en las características del orden internacional. Esto también favoreció alianzas más estables, reglas de convivencia y comunicación, un importante respeto a las respectivas esferas de influencia, un deseo compartido de limitar la proliferación nuclear a otros Estados²⁷, etc.

En paralelo, el progresivo proceso de descolonización ampliaba el tercer mundo y las complejidades del sistema y orden internacionales. Reflejando esto, la Conferencia de Bandung (1955) y la creación del Movimiento de Países No Alineados (1961) demostraron que había una gran cantidad de Estados que querían evitar quedar sujetos a un bloque, o tener que aceptar el supuesto mensaje “universalista” de alguna de las dos superpotencias. Esto a pesar de que, para poder ingresar al sistema internacional y a sus principales regímenes, los nuevos Estados habían tenido que asumir todo un conjunto de principios, normas y reglas que habían sido acordados por los grandes poderes, con los cuales no necesariamente se identificaban y sobre los que no tenían modo de modificarlos de manera significativa (al menos en esa etapa).

Finalmente, no debemos omitir mencionar nuevamente la relevancia del triunfo de la revolución comunista en China (1949), y cómo ese país más tarde empezaría a alejarse de la Unión Soviética y, con un pragmatismo compartido, aproximarse a los Estados Unidos (lo que posibilitaría su ingreso a la ONU en lugar del gobierno de Taiwán). Si bien por ese entonces era un poder de segundo orden, el proceso de apertura que impulsaría a partir de fines de la década del 70 transformaría su lugar en el mundo, y eventualmente al mundo en sí.

Estos hechos, sumados a la progresiva consolidación del proceso de integración europeo y al crecimiento japonés, hicieron que el sistema, claramente bipolar en el campo militar, tuviera poco a poco algunos rasgos multipolares en otras esferas, como la económica.

²⁷ Un instrumento en ese sentido constituye el TNP (Tratado de No Proliferación Nuclear, 1968), que prohíbe desarrollar armas nucleares a sus integrantes que no las poseen, y reconoce a las dos superpotencias y tres grandes potencias de ese entonces la posesión de armas nucleares (aunque con un compromiso laxo de avanzar hacia un progresivo desarme y definitiva eliminación de estos artefactos).

Culminada la competencia entre Estados Unidos y la Unión Soviética, se vivió una etapa unipolar en la cual el primer país empleó tanto recursos blandos como duros para expandir una visión occidental y liberal en el resto del mundo. Será un tiempo caracterizado por una combinación de poder y liderazgo norteamericano en varios campos, instituciones cada vez más globales (ONU, OMC, OMS, BM, FMI), iniciativas de integración y cooperación de alcance regional (NAFTA, UE, APEC, Mercosur), el fortalecimiento o creación de foros para tratar temas de manera más efectiva (G7, G20), procesos de apertura económica, y nuevos acuerdos y convenciones que buscaban impulsar y proteger intereses, valores y prioridades liberales (incluyendo acuerdos vinculados a la defensa de los Derechos Humanos y la Democracia). Sobre ese último punto, también se observó una creciente presión para actuar ante violaciones masivas de los derechos humanos, a través de diversos mecanismos e iniciativas, como las “intervenciones humanitarias”, aun a costa de principios del “templo westfaliano”, como el de soberanía.

Así fue como el mundo fue arribando al nuevo milenio, pareciendo encaminarse hacia una larga era de mayor cooperación internacional y paz, favorecida por la globalización, la creciente interdependencia y la expansión de valores liberales. No obstante, esa meta no sería tan sencilla de lograr, como nos proponemos explicar en las próximas páginas.

4. El siglo XXI y los desafíos al orden internacional

En esta última parte, antes de las perspectivas y reflexiones finales, nos focalizaremos en analizar cómo se ha dado la evolución del orden internacional de las últimas décadas. En particular, haremos foco en cómo el accionar de Estados Unidos en distintos campos debilitó su liderazgo y en cómo China ha buscado ocupar algunos espacios abandonados o descuidados por la potencia hegemónica.

4.1. Una ilusión que se esfuma y un líder que atenta contra su propia posición

Mirando en retrospectiva el contexto inmediato de la posguerra de la Guerra Fría, lo cierto es que el derrumbe del bloque soviético hizo pecar de excesivo optimismo a no pocos especialistas en las relaciones internacionales. Inclusive algunos ya hablaban del “fin de la historia” (Fukuyama, 1992), y afirmaban que la caída del comunismo impulsaría una expansión definitiva de la democracia liberal occidental, constituyendo esto el punto final de la evolución ideológica de la humanidad, al ver ese sistema político como la forma final de gobierno humano.

Sin embargo, lejos se está todavía de esa situación, e inclusive los últimos años han sido testigos de serios retrocesos de los principios liberales; y no solo en la periferia, sino también en el centro del poder mundial.

En primer lugar, los ataques del 11 de septiembre de 2001 demostraron el desafío que, para el orden internacional, representaban adversarios que eran organizaciones no estatales que rechazaban los principios sobre los que se sostenía este. Por otro lado, las respuestas de Estados Unidos afectaron también la situación: su guerra al terrorismo, la invasión a Irak para forzar un cambio de régimen, y la intervención en otros lugares llevaron a una sobreextensión estratégica y probaron que se sentía menos atado a sus compromisos adquiridos y a varias de las normas del orden internacional que había ayudado a crear. A esto se le sumó el rechazo a los esfuerzos multilaterales respecto al cambio climático y el Tribunal Penal Internacional, lo que fue derivando en un creciente debilitamiento de su atractivo y una mayor resistencia por otros poderes y Estados del sistema internacional.

Ante esa situación, la llegada de Obama al poder mejoró bastante la imagen de los Estados Unidos, gracias a una aproximación más multilateral y el reconocimiento de errores pasados. Durante su presidencia se impulsaría un pivoteo hacia Asia, reduciendo en lo posible mayores involucramientos en Medio Oriente y África, o haciéndolo de manera limitada (como Libia o Siria), frente al agotamiento de su sociedad ante este tipo de intervenciones y al considerar crecientemente a China como una amenaza potencialmente mayor a la del terrorismo. También en esos años fracasaba el reseteo de la relación con Rusia y volvía a darse una relación tirante favorecida por la situación en torno a Ucrania. Se retornaba así a una visión de competencia entre grandes potencias²⁸.

La situación del orden internacional acentuaría su inestabilidad con la asunción de Donald Trump a la presidencia. En particular, su estrategia de “America First” representó una situación donde la potencia hegemónica planteaba una cierta visión proteccionista, nacionalista, xenófoba y revisionista, acusando al orden internacional existente, sus principios e instituciones de haber perjudicado y debilitado a los Estados Unidos en una gran cantidad de áreas (soberanía, economía, comercio, empleo, seguridad, inmigración, etc.). Asimismo, varios de estos posicionamientos se extendían a otros países, incluyendo al Reino Unido, que tomaba la decisión de abandonar la Unión Europea, y a varios Estados donde se observaba la expansión del nacionalismo, el autoritarismo y

²⁸ Con China y Rusia impulsando, sea de manera conjunta o individual, iniciativas como la Organización de Cooperación de Shanghái, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, la Iniciativa de la Franja y la Ruta, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el BRICS, etc. Esto creó alternativas al modelo de desarrollo y asistencia liberal e importantes instancias de coordinación sin la participación de potencias occidentales.

el populismo²⁹, lo que ayudó a dificultar el funcionamiento de diversas instituciones como la ONU, la UE, la OMC y la OMS; entre otras.

Particularmente, ante la retracción estadounidense de los últimos años, se consolidó el rol de China, que se presenta como defensora de la globalización, el comercio, las organizaciones internacionales, y la lucha contra el cambio climático y la pandemia; pero no ciertamente de los rasgos más liberales del orden internacional.

Observando este panorama, no debe parecernos ilógica la noción de hegemonía revisionista, junto con la posibilidad de que las potencias en ascenso o las grandes potencias de segundo nivel puedan intentar conservar buena parte del orden internacional frente a una hegemonía establecida. Esto último especialmente cuando esos otros poderes consideran que se ven beneficiados por el contexto existente y prefieren posiciones *statuquistas* en varios temas, o al menos hasta estar en una todavía mejor situación. De todos modos, debe diferenciarse entre apoyar el sostenimiento del orden internacional y el respetar la distribución de poder efectiva, pues hay potencias que pueden aceptar a grandes rasgos el primero, pero buscar una modificación más favorable del reparto de las capacidades existentes³⁰ (Cooley, 2019, pp. 690 y 695-696).

Siguiendo con la administración Trump, varios de sus principales documentos referidos al contexto internacional se caracterizaron por presentar una visión de creciente competencia entre grandes poderes, enfatizando particularmente el desafío que planteaban China y Rusia y su supuesta búsqueda de “revisar sustancialmente el orden internacional y las normas de comportamiento posteriores a la Guerra Fría” (Departamento de Defensa, 2018, p. 6) y “cambiar el orden internacional a su favor” (Casa Blanca, 2017, p. 27). Los presentó como poderes revisionistas, que aspiraban a crear esferas de influencia y requerían ser contenidos y disuadidos. Aunque lo cierto es que China y Rusia también critican fuertemente a Estados Unidos por otras diversas cuestiones³¹. Esto a pesar de que las diferencias en magnitud de poder, entre Estados Unidos y los otros dos países, siguen siendo importantes, y de que, al menos en el caso de Rusia, no parecería que de momento pudiera

²⁹ De hecho, ya desde hace quince años el número de democracias liberales retrocede anualmente a nivel global.

³⁰ Por su parte, un poder revolucionario o revisionista radical apuntaría a cambiar tanto la distribución del poder como el orden internacional en sí. Dos claros ejemplos, salvando las diferencias entre sí, son la Francia napoleónica y la Alemania nazi.

³¹ China y Rusia juzgan que Estados Unidos ha buscado aprovechar su situación de posguerra de Guerra Fría para imponer sus intereses y valores al resto del sistema internacional, vulnerando diversos acuerdos (por ejemplo, extendiendo la OTAN hacia el Este, a pesar de haberse comprometido a no hacerlo) y acrecentando su hegemonía, a la vez que intenta rodear a esos dos países con aliados propios y limitar sus posibilidades. Por el contrario, los dos países llaman a defender un orden más westfaliano y multilateral (a nivel grandes potencias), donde puedan coexistir sistemas políticos e ideológicos diferentes, no busquen aplicarse a otros los propios modelos y se respete la soberanía territorial y el principio de no intervención.

aspirar a convertirse en un actor internacional tan relevante como era en el pasado, considerando diferentes dificultades internas y externas que posee. China, por el contrario, y más allá de no tener una situación y panoramas fáciles³², sí podría contar en el futuro próximo con la acumulación de recursos para convertirse en una hegemonía alternativa a la norteamericana.

4.2. El orden internacional y Estados Unidos ante el resurgimiento de China

Teniendo en cuenta lo visto en las últimas páginas, ¿qué implicará para la estabilidad del orden internacional una China que crece cada vez más y aumenta su poder respecto a Estados Unidos, estando cerca de alcanzarlo o incluso superarlo en varias áreas? Además, ¿cuál es la visión que presenta China respecto al sistema y el orden internacionales?

Sin lugar a dudas, los recursos de poder duro y blando del país asiático han ido creciendo de manera muy significativa en las últimas décadas, al igual que su capacidad para influenciar más allá de su zona geográfica, pero al menos públicamente ha buscado mostrarse como un poder positivo en el sistema y sostenedor del orden internacional en sus normas más tradicionales. Con ese objetivo, su gobierno ha hecho reiteradas referencias a su teoría del ascenso pacífico, de construcción de un mundo armonioso y de una comunidad de destino común para la humanidad³³, por más que no comparte varios postulados del orden internacional liberal y tiende a presentar un posicionamiento más cercano a un sistema westfaliano tradicional y conservador, afirmando principios como los de soberanía, integridad territorial y no intervención en asuntos internos, y aseverando además que la estructura de la gobernanza global depende del equilibrio de poder. Asimismo, se muestra más abierta a una pluralidad política, social, ideológica y de valores –un rasgo que puede atraer apoyo de diferentes países y regiones–, a diferencia de la visión universal que ha marcado buena parte de la “Pax Americana”.

Pero, más allá de la imagen que quiera dar, la realidad es que también las percepciones de Estados Unidos y otros países respecto a China, correctas o no, serán determinantes a la hora de definir cualquier relación. De esta manera, así como el surgimiento de Atenas y el temor generado en Esparta y sus aliados llevaron a la guerra del Peloponeso,

³² Pensemos –solo para mencionar dos desafíos, uno externo y otro interno– que con varios países en su región posee litigios territoriales o ven a China como un rival histórico (India, Vietnam, Filipinas, Japón, etc.), mientras que a nivel doméstico cuenta con una población crecientemente envejecida y cada vez con menos nacimientos (los cuales cayeron un 15 % en 2020 con relación al año anterior).

³³ Una en la que supuestamente los países tienen como objetivo mutuo el desarrollo y la cooperación, resolviendo las diferencias de manera pacífica y manteniendo un sistema de comercio e inversión global.

lo mismo podría ocurrir en el caso de la relación sino-norteamericana, en un proceso que Graham Allison (2017) ha denominado la “trampa de Tucídides”.

En este contexto donde en términos relativos China crece más que Estados Unidos, una posible respuesta del segundo sería gastar más en defensa, aunque Kennedy (1995) ha advertido que esto solo acelerará su declinación al descuidar la generación de riqueza. Por otro lado, Robert Gilpin (1981, p. 188) sostiene que una gran potencia en declive tiene dos estrategias generales a su disposición:

[...] puede incrementar los recursos destinados a mantener sus compromisos y posición en el sistema internacional; y/o puede intentar reducir sus compromisos existentes (y los costos asociados) de una manera que, en última instancia, no ponga en peligro su posición internacional.

En consecuencia, empleando la primera opción, puede por caso extraer algún tributo de sus clientes (como, por ejemplo, Trump lo hizo con críticas al funcionamiento de la OTAN y reclamos por un mayor aporte presupuestario de sus integrantes), manipular los términos de intercambio comercial con otros países (lo que intentó el presidente norteamericano con China y renegociando el NAFTA), o procurar aumentar su propia eficiencia en el uso de los recursos existentes a través de reformas sociales e institucionales (balance interno).

Por su parte, en lo referente a la reducción de costos (Gilpin, 1981, pp. 191-193), y descartando en este caso el apostar a una guerra para buscar acabar con la potencia emergente, la gran potencia en declive podría diseñar un nuevo perímetro defensivo con la ayuda de nuevas alianzas, o reducir sus compromisos internacionales. También podríamos encontrar como alternativas el buscar acercarse a una potencia menor para sumarla a su bando (como fue el caso de Estados Unidos con China frente a la Unión Soviética, que tal vez en el contexto actual podría equivaler a que los norteamericanos buscaran acercarse a Rusia para contener a China), hacer concesiones a la potencia emergente para buscar apaciguarla (cosa que no siempre funciona, como fue el caso de la Alemania nazi), o retirarse unilateralmente de las áreas más expuestas para concentrarse en zonas más estratégicas y fáciles de defender (como progresivamente lo buscó hacer Trump en Siria, Irak y Afganistán³⁴).

Pero ¿será esto suficiente para sostener una hegemonía, o al menos una primacía, norteamericana y al orden liberal existente? ¿Iremos, por el contrario, a una guerra hegemónica y a un cambio del orden? ¿Qué alternativas y posibilidades nos puede deparar el destino?

³⁴ Además, habiendo afirmado ya la administración Biden que la salida del último país se haría el 11 de septiembre de 2021, aprovechando también el creciente rechazo de la sociedad norteamericana a involucrarse en conflictos lejanos a sus territorios.

5. Perspectivas y reflexiones finales

Como vimos a lo largo de estas páginas, desde el surgimiento del sistema estatal moderno, las grandes potencias han ocupado un lugar central en la jerarquía internacional, al contar con una influencia desigual sobre el establecimiento del orden internacional y la gestión de la sociedad internacional, por lo que han podido institucionalizar su estatus especial en todos los grandes regímenes internacionales (Stolte, 2015, pp. 16-17). Durante varios siglos esos actores fueron fundamentalmente occidentales o europeos, pero ¿qué pasa cuando van surgiendo otras grandes potencias, con características domésticas y externas bastante distintas a las establecidas?

Precisamente, cuando en 1994 Henry Kissinger publicó *La diplomacia*, donde analizó el potencial orden internacional que se diseñaría al final de la Guerra Fría, alertó sobre el desafío que representaría “conciliar valores diferentes y experiencias históricas muy diversas entre países de importancia comparable” (Kissinger, 1994, p. 18), sobre todo cuando ningún orden internacional anterior ha contenido grandes centros de poder distribuidos por todo el globo terráqueo e interactuando intensamente entre sí (Kissinger, 1994, p. 805).

En ese sentido, la expansión de esta perspectiva liberal, luego de 1989, terminó abarcando una serie de países y regiones muy diversas y con una heterogeneidad a nivel político y económico mucho mayor a la que poseía el subsistema global occidental durante la Guerra Fría, consolidando un orden, normas e instituciones internacionales que cada vez expresan menos esa diversidad³⁵ y presentan crecientes problemas.

Por eso siempre debemos ser prudentes y considerar la pluralidad existente internacionalmente a la hora de pensar en cuestiones de valores, justicia, modelos de desarrollo, cultura y tantos otros aspectos que muchas veces pareciera que se dieran por supuestos en Occidente, al tomar los propios como universales. Inclusive Bull (2012) y Huntington (1996) señalaban que la búsqueda de expandir a otras regiones los sistemas y valores occidentales era peligrosa y equivocada, pues llevaría a un creciente rechazo, resistencia y hasta un choque entre civilizaciones con distintas concepciones de orden internacional. De todos modos, como ya señalamos, la amenaza contra ese orden y sus principios también viene desde el centro de él, como lo demostraron la presidencia

³⁵ Por ejemplo, un Consejo de Seguridad de la ONU que sigue reflejando la distribución de poder de 1945 y no la actual, siendo a la vez un órgano fuertemente occidentalista, o un G7 que representaba casi el 70 % del producto bruto mundial en 1992 y hoy equivale a menos del 30 %. Sin embargo, las serias dificultades que han presentado varias organizaciones y mecanismos internacionales para coordinar una respuesta multilateral ante la pandemia del covid-19 (ONU, OMS, G7, etc.) tal vez brinde un impulso y un cierto consenso para encarar algunas reformas necesarias.

de Trump y la fuerte crítica de una porción importante de la sociedad norteamericana.

Por todo lo visto, es probable que en las próximas décadas se produzcan continuos ajustes, negociaciones, diferencias e incluso conflictos sobre el orden internacional, lo que hace que su evolución futura presente una importante dosis de incertidumbre y muchas preguntas sin responder: ¿podrá Estados Unidos demostrar que vuelve a ser un país confiable para liderar, o los problemas domésticos³⁶ y el accionar de otras potencias llevarán a ese país a abandonar progresivamente ese rol?; de ser así, ¿resistirá el orden liberal sin una hegemonía estadounidense u occidental, sufriendo cambios, pero siendo capaz de mantener algunos de sus elementos centrales, dada la dificultad para modificar fuertemente sus características, o, con el paso del tiempo, iremos a un orden distinto encabezado por China, si es que ese país quisiera y pudiera asumir esa responsabilidad?; de ocurrir esto último, ¿sería un cambio pacífico, incluso hasta negociado, o uno que involucrara algún tipo de conflicto militar y un cambio sistémico posterior, como los analizados por Ikenberry?

Otro curso posible podría ser una vuelta a un orden más westfaliano y conservador, con un concierto de grandes poderes, o al menos dos bloques³⁷, coexistiendo dentro de un equilibrio de poder relativo, cada uno con esferas de influencia, valores y particularidades propias, y con ciertas reglas de convivencia y diálogo entre ellos. En ese caso, y si puede llegar a ser un orden más pluralista, diversificado y regionalizado, ¿esto lo haría más estable, representativo y eficaz?

Aunque Wilson y otros presidentes de su país se opusieran a esta idea, quizás Kennedy (1963) tenía razón cuando en un famoso discurso, en la American University, propuso: “[...] si no podemos poner fin a nuestras diferencias ahora, por lo menos podemos ayudar a que el mundo sea seguro para la diversidad”. Partiendo de ese pragmatismo, y dándole mayor voz e importancia a intereses de otras potencias y países emergentes, quizás sería más factible enfrentar mejor diversas amenazas transnacionales, como el cambio climático, la proliferación nuclear, las pandemias, el terrorismo, y las crisis económicas, entre tantas otras.

El costado negativo, desde una perspectiva occidental, está en el retroceso que sufrirían los principales componentes liberales del orden,

³⁶ Como una mayor desigualdad económica, el estancamiento o incluso el retroceso del bienestar de las clases medias y bajas, “grietas” políticas, ideológicas y hasta raciales, un gran déficit fiscal, y una visión social cada vez más negativa respecto a la globalización, la interdependencia o las responsabilidades internacionales. Vale recordar que estos problemas no son exclusivos a Estados Unidos, sino cuestiones compartidas por varios países occidentales, lo cual también debilita el orden internacional liberal.

³⁷ Uno encabezado por Estados Unidos y otro por China. Sería en parte similar, aunque no igual –dado el grado de interdependencia–, al existente durante la Guerra Fría.

incluidos la defensa de los derechos humanos, la prevención del genocidio y la promoción de la democracia. Sin embargo, si Occidente vuelve a reforzar sus rasgos tradicionales, prioriza el poder blando y destaca por un fuerte protagonismo de actores de la sociedad civil y organizaciones de distinto tipo, podría volver a convertirse en ese modelo que, durante muchas décadas, generó admiración e imitación en buena parte del resto del planeta.

Las cartas aún no están echadas, pero lo que suceda con el orden internacional y las posibilidades y amenazas que encuentren países como el nuestro seguirán dependiendo en buena medida del accionar de las grandes potencias. No reconocer esto y no buscar desarrollar estrategias anticipatorias consensuadas y desideologizadas que nos permitan prepararnos a nivel nacional y regional ante la creciente competencia entre Estados Unidos y China serían errores que nos costarían muy caro.

Bibliografía

- Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- Badie, B. (2019). *New Perspectives on the International Order – No Longer Alone in This World*. Cham, Suiza: Palgrave Pivot.
- Bridge, F. R. y Bullen, R. (2005). *The Great Powers and the European states system 1814–1914*. Londres: Pearson Education Limited.
- Bull, H. (2012). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Hampshire, Inglaterra: Palgrave Macmillan.
- Cesa, M. (2012). Great Powers. En R. Devetak, A. Burke y J. George (eds.), *An Introduction to International Policy* (pp. 268-280). Cambridge University Press.
- Clark, I. (2011). *Hegemony in International Society*. Oxford University Press.
- Cooley, A., Nexon, D. y Ward, S. (2019). Revising order or challenging the balance of military power? An alternative typology of revisionist and status-quo states. *Review of International Studies*, 45(4), pp. 689-708.
- Cox, R. W. (1987). *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*. Nueva York: Columbia University Press.
- Department of Defense of the United States (2018). Nuclear Posture Review. Recuperado el 12 de febrero de 2021 de bit.ly/3hj0bFF.
- Feng, H., He, K. y Li, X. (2019). *How China Sees the World – Insights from China's International Relations Scholars*. Singapur: Springer.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Nueva York: Free Press.

- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Huntington, S. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Hurrell, A. (2006). Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? *International Affairs*, vol. 82, n.º 1, enero, pp. 1-19.
- Ikenberry, G. J. (2001). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, G. J. (2014). *Power, Order, and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ikenberry, G. J. (2016). The Rise, Character, and Evolution of International Order. En O. Fioretos, T. Falleti y A. Sheingate (eds.), *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Ikenberry, G. J. (2019). Reflections on *After Victory*. *The British Journal of Politics and International Relations 2019*, vol. 21(1), pp. 5-19.
- “International Order”. *New Dictionary of the History of Ideas*. Recuperado el 15 de abril de 2021 de Encyclopedia.com, en bit.ly/3xkelvR.
- Jervis, R. (1982). Security regimes. *International Organization*, vol. 36, n.º 2, pp. 357-378.
- Jervis, R. (1985). From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation. *World Politics*, vol. 38, n.º 1, pp. 58-79.
- Kennedy, J. F. (1963). *Commencement Address at the American University*. John F. Kennedy Presidential Library and Museum. Recuperado el 24 de marzo de 2021 de bit.ly/2TxGn8u.
- Kennedy, P. (1995). *Auge y caída de las grandes potencias*. España: Plaza & Janés.
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Kissinger, H. (2014). *World Order*. Nueva York: Penguin Press.
- Kissinger, H. (2017). *A World Restored: Metternich, Castlereagh, and the Problems of Peace, 1812-22*. Auckland, Nueva Zelanda: Pickle Partners Publishing.
- Kupchan, C. (2010). *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace*. Princeton University Press.
- Kupchan, C., Adler, E., Coicaud, J. y Foong Khong, Y. (2001). *Power in transition: The peaceful change of international order*. Nueva York: United Nations University Press.
- Mazarr, M., Priebe, M., Radin, A. y Stuth Cevallos, A. (2016). *Understanding the Current International Order*. Santa Monica, California: RAND Corporation.
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: W. W. Norton & Company.

- Mearsheimer, J. (2019). Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order. *International Security*, vol. 43, n.º 4, pp. 7-50.
- Miller, B. (2007). *States, Nations, and the Great Powers: The Sources of Regional War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Simpson, G. (2004). *Great Powers and Outlaw States: Unequal Sovereigns in the International Legal Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stolte, C. (2015). Great Powers and the Drive for Status in International Relations. En C. Stolte, *Brazil's Africa Strategy* (pp. 15-42). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Volgy, T., Corbetta, R. Grant, K. y Baird, R. (2011). *Major Powers and the Quest for Status in International Politics: Global and Regional Perspectives*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Waltz, K. (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: GEL.
- White House (12/2017). National Security Strategy of the United States of America. Recuperado el 12 de febrero de 2021 de bit.ly/3f3nmSM.

Nueva agenda de cooperación internacional al desarrollo

STÉPHANIE DE MOERLOOSE¹ Y ÁNGELES FIGUEROA ALCORTA²

1. Introducción

La cooperación internacional consiste en la colaboración transfronteriza entre dos o más Estados u organismos internacionales. A los fines de este trabajo, tomaremos como punto de partida la definición de Calduch respecto de este fenómeno, entendido como “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias” (Calduch, 1991, p. 88).

Dicha cooperación puede desarrollarse en materias variadas, como, por ejemplo, penal, comercial, científica o cultural. En este capítulo nos centraremos en la cooperación internacional al desarrollo (CID). Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la CID tiene como objetivo promover el bienestar o el crecimiento económico y puede ser definida de la siguiente manera: las transferencias de medios (dinero, bienes, tecnologías, servicios) desde países u organismos donantes hacia países u organismos receptores. Se entiende que estas transferencias deben ser concedidas en condiciones considerablemente mejores a aquellas del mercado.

Al hablar sobre desarrollo, nos encontramos ante un concepto polisémico y hasta a veces controvertido. Este puede abarcar diversas

¹ Investigadora posdoctoral (Swiss National Science Foundation). Doctora en Derecho (Université de Genève), LLM (NYU) y máster en Derecho (Université de Genève). Profesora de “Cooperación Internacional al Desarrollo” y “Desarrollo Sostenible Global” (UA). Es autora y coautora de dos libros y más de 15 artículos en revistas científicas, blogs, etc. Correo electrónico: stedemo@yahoo.com.

² Profesora adjunta de Análisis e Información Política Internacional, Teoría de las Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional (Universidad Austral). Doctoranda en Relaciones Internacionales (Universidad Complutense de Madrid, España), magíster en Relaciones Internacionales (IE Universidad, España) y licenciada en Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas (Florida International University, Estados Unidos). Correo electrónico: afalcorta@gmail.com.

perspectivas. Por un lado, sus enfoques pueden orientarse al crecimiento económico, como es la teoría del derrame. Por otro lado, pueden centrarse también en el fomento del bienestar no basado en cuestiones económicas, como es la teoría del buen vivir. En este capítulo nos enfocaremos en la perspectiva del desarrollo sostenible, definido por el Informe Brundtland (1987) como el “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones”. Asimismo, abordaremos la CID desde la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), impulsados y adoptados en el marco de las Naciones Unidas en 2015. Los ODS son considerados por la comunidad internacional como la hoja de ruta para la CID en miras al año 2030.

La primera parte del trabajo definirá la cooperación internacional en el marco de las teorías de las relaciones internacionales y su contexto histórico. La segunda parte definirá el sistema de la CID: sus actores, sus modalidades, su regulación. Se presentarán enfoques actuales de la CID, tanto desde la perspectiva del escepticismo como desde el enfoque basado en derechos humanos. La tercera parte se concentrará en cuestiones prácticas clave para los ODS, como la convergencia entre seguridad, paz y desarrollo, la cooperación sur-sur y triangular, la interseccionalidad y el financiamiento del desarrollo y los ODS. El capítulo concluirá con una serie de reflexiones finales acerca del futuro de la CID frente a los desafíos provocados por la pandemia de COVID-19.

2. La cooperación en el marco de las relaciones internacionales

Comenzaremos este capítulo con una labor elemental, pero no por ello menos compleja. Situaremos al fenómeno de la cooperación dentro de la disciplina de las relaciones internacionales. Para ello, intentaremos comprender primero qué entendemos por “sistema internacional” y cómo son las relaciones entre los actores que lo componen. Buscaremos también dar contexto al surgimiento de la CID tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, a la vez que aspiraremos a bosquejar el mapa teórico de las relaciones internacionales a la luz de las transformaciones del sistema, con foco en las dinámicas de cooperación en general y de la CID en particular.

2.1. El factor internacional en el ámbito de la cooperación

Según el diccionario de la Real Academia Española, se entiende por “cooperación” la ‘acción o efecto de cooperar’, esto es, de “obrar juntamente con otro u otros para la consecución de un bien común”. Sin embargo, abordar este concepto desde el campo de las relaciones internacionales no es tarea sencilla, pues existen diversas ideas sobre cómo

es eso de “obrar conjuntamente”, quiénes son esos “otros” y qué supone un “bien común”. En otras palabras, no todos los Estados definen sus intereses o interacciones monolíticamente, ni perciben a otros actores de la misma manera.

Comprender el lugar que ocupa el concepto de “cooperación” en las relaciones internacionales requiere de algunas conceptualizaciones previas. Si entendemos las relaciones internacionales como aquellas “relaciones sociales que inciden en la distribución del poder a nivel mundial” (Barbé, 2007, p. 143), debemos precisar entonces cómo son esas interacciones (pacíficas vs. conflictivas), quiénes participan de ellas (Estados, organismos internacionales, empresas multinacionales, ONG, agentes no estatales, etc.) y qué impacto tiene ese reparto de capacidades.

En este sentido, Barbé propone abordar la complejidad de las relaciones internacionales desde el constructo del sistema internacional como marco de análisis. La académica española lo define como aquel “constituido por un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura), dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a determinadas reglas” (Barbé, 2007, p. 151)³. Holsti (en Del Arenal, 1989) hace lo propio al establecer que las teorías de relaciones internacionales se han enfocado en tres aspectos fundamentales:

- a. las causas de la guerra y las condiciones para la paz;
- b. los actores y las unidades de análisis; y
- c. la imagen del mundo o sistema (Holsti, en Del Arenal, 1989, p. 157).

Cabe preguntarse entonces: ¿cómo es que cooperan los Estados?; ¿por qué los Estados recurren a la guerra?; ¿cómo es posible disuadir a un Estado de hacer uso de la fuerza? Desde los comienzos de la disciplina, durante el período de entreguerras en los albores del siglo XX, los académicos de las relaciones internacionales se han abocado a buscar respuestas sobre el impacto del comportamiento de los Estados en el sistema internacional. Para ello, resulta clave comprender las dinámicas entre la estructura (distribución de poder) y el proceso (interacciones) que configuran el entramado de relaciones en la esfera global (Barbé, 2007).

Según Brecher, estas variables permiten establecer un continuo entre cooperación y conflicto, delimitado este por un máximo nivel de discordia a un extremo y un máximo nivel de armonía de intereses supranacionales al otro extremo (Brecher, en Barbé, 2007, p. 246). De esta manera, en palabras de Ayllón, “el conflicto supone incompatibili-

³ Es importante aclarar que existe una pluralidad de académicos que abordan el concepto de “sistema internacional” desde diversas posturas teóricas. Se destacan los trabajos de Hoffman, Waltz, Jervis, Keohane, Krasner, Bull, Buzan, Wendt y Wallerstein, entre otros. Adentrarse en ellos no solo excede la extensión, sino también el propósito de este capítulo.

dad de intereses y la cooperación, por el contrario, la coordinación de intereses a partir de la percepción de problemas comunes” (Ayllón, 2007, p. 26). ¿Qué es, por lo tanto, la cooperación internacional? Keohane y Axelrod (1985) alegan que la cooperación no es sinónimo de “armonía”, en el sentido de que la última supone una identificación total de las partes con los intereses en juego, mientras que la primera puede ocurrir en contextos de intereses complementarios o antagonistas.

De acuerdo a la definición de Calduch (1991) presentada en la introducción de este capítulo, no serían necesarias ni la existencia de unas preferencias armónicas, ni la paridad en la distribución de las capacidades entre las unidades del sistema como condicionantes de la cooperación. Este último punto resulta todavía más relevante para el campo específico de la cooperación internacional al desarrollo (CID), un factor clave a la hora de analizar las dinámicas del sistema internacional surgido después de la Segunda Guerra Mundial (Sanahuja y Gómez Galán, 1999).

En apartados posteriores abordaremos en mayor detalle el concepto de la CID desde la perspectiva de la OCDE. Sin embargo, aprovecharemos estas líneas para esbozar una definición que nos permita apreciar la relevancia del contexto a la hora de analizar este fenómeno desde las teorías de las relaciones internacionales. En este sentido, según Ayllón (2007), la CID comprende

[...] el conjunto de acciones que realizan gobiernos y sus organismos administrativos, así como entidades de la sociedad civil de un determinado país o conjunto de países, orientadas a mejorar las condiciones de vida e impulsar los procesos de desarrollo en países en situación de vulnerabilidad social, económica o política y que, además, no tienen suficiente capacidad para mejorar su situación por sí solos (Ayllón, 2007, p. 29).

En definitiva, la CID surge como producto de las transformaciones del sistema internacional, la dinámica de los enfrentamientos entre Oriente y Occidente de la Guerra Fría, los procesos de descolonización y la evolución de la globalización. Analizar el fenómeno de la cooperación internacional en el marco amplio de las relaciones internacionales supone comprender no solo los procesos de cambio del escenario global, sino además la evolución teórica y paradigmática que dan cuenta de esas mutaciones. Dichas cuestiones serán desarrolladas a continuación.

2.2. Surgimiento y evolución de la CID después de la Segunda Guerra Mundial

Se ha indicado en el apartado anterior que la CID surge como producto de las transformaciones sucedidas en el sistema internacional a raíz del fin de la Segunda Guerra Mundial y el casi inmediato comienzo de la

Guerra Fría. Según Sanahuja, la CID y las políticas de ayuda externa “han sido uno de los elementos constitutivos del sistema internacional de posguerra, e incluso un rasgo histórico singular del mismo. Antes de 1945 las políticas de ayuda no existían como tales” (Sanahuja, 2001, p. 54).

Tomaremos prestadas las ideas de Ayllón (2007) al desarrollar este apartado e identificaremos tres dinámicas fundamentales que impulsan el surgimiento y la evolución de la cooperación internacional en general, y de la CID en particular, a mediados del siglo XX: en primer lugar, los enfrentamientos ideológicos entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría que dan lugar a un sistema bipolar en el cual ambas potencias buscan extender sus esferas de influencia; en segundo lugar, los procesos de descolonización sucedidos durante un período de cincuenta años iniciado en 1945 y, como consecuencia de ellos, el surgimiento del conflicto norte-sur; en tercer y último lugar, los efectos de la globalización, el desarrollo tecnológico y la transnacionalidad sobre la agenda internacional a partir de los años setenta. Veremos a continuación cada uno de ellos en mayor detalle.

2.2.1. La lógica del mundo bipolar

El fin de la Segunda Guerra Mundial impulsó el surgimiento de dos grandes potencias que se enfrentarían a lo largo de toda la mitad del siglo XX en una carrera de tinte fundamentalmente ideológico: Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). La confrontación entre Washington y Moscú no solo condiciona la agenda internacional en materia de seguridad, sino que también configura las relaciones entre los actores del sistema internacional. Un sistema internacional bipolar, sostenido por las dinámicas del equilibrio de poder promovidas por ambas potencias en pos de, como mínimo, mantener el *statu quo* y su posición en el sistema y, como máxima, alcanzar la hegemonía mediante la eliminación del otro (al menos en el plano ideológico).

El surgimiento de la CID a mediados del siglo XX responde entonces a una doble imposición. En primer lugar, surge como un imperativo instrumental. En este sentido, la CID funciona como una herramienta para, por un lado, extender las respectivas áreas de influencia de EE. UU. y de la URSS y, por el otro, fomentar la recuperación económica de países devastados por la guerra y así evitar que estos sucumban al bando contrario. Ejemplo de ello es el European Recovery Program de 1948, también conocido como el Plan Marshall, mediante el cual EE. UU. inyecta más de 15 billones de dólares a países europeos a fin de promover su recuperación económica y prevenir la expansión del comunismo. En este sentido, la identificación de la CID “como una prioridad estratégica de los Estados Unidos, reforzada por el contexto bipolar, estuvo siempre apoyada por

las explicaciones de cuño económico respecto de la necesidad de asegurar la recuperación de las bases industriales del capitalismo europeo” (Hirst, 2009, p. 13). El presidente Truman, en su discurso inaugural en 1949, abona aún más esta idea al sostener que EE. UU. debe embarcarse “en un programa nuevo y audaz para hacer que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso industrial estén disponibles para la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas”⁴.

En segundo lugar, la CID surge como un imperativo ético. Al respecto, se establece la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 como una plataforma institucional desde la cual promover y resguardar la paz y la seguridad en el mundo. Así, la Carta de las Naciones Unidas es posiblemente uno de los documentos impulsores de la CID, ya que establece en su capítulo IX los fundamentos para la cooperación internacional basada en el principio de igualdad entre Estados y destinada a promover su desarrollo económico, social, cultural y educativo. El fin último de la ONU es precisamente El propósito de estas instituciones era evitar que el mundo vuelva a caer en el flagelo de la guerra. Quizás el precedente más inmediato a la creación de la ONU sean las instituciones financieras surgidas del sistema Bretton Woods establecido en 1944, y mediante el cual se fundan el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, hoy en día conocido como el Banco Mundial (BM). Dichas instituciones tenían como propósito facilitar la reconstrucción y el desarrollo durante la posguerra.

2.2.2. *Los procesos de descolonización*

El fin de la Segunda Guerra Mundial y el establecimiento de la ONU propician un proceso descolonizador a través del cual se independizan los estados coloniales de Asia, África y Oceanía. El artículo 1.2 del capítulo I de la Carta de la ONU expresa formalmente el objetivo de la organización de fomentar la libre determinación de los pueblos y la igualdad de derechos entre Estados como mecanismos para alcanzar y resguardar la paz. En este sentido, en el seno del proceso descolonizador en 1960, la ONU presenta la declaración sobre la concesión de la independencia de los países y pueblos coloniales (Resolución 1.514), en la cual se recoge que los Estados tienen, a su vez, la libertad de perseguir libremente no solo su condición política, sino también “su desarrollo económico, social y cultural”. Más de 100 países se incorporan a la ONU desde el comienzo de los procesos de independencia hasta los años noventa. Sin embargo, el surgimiento de estos Estados independientes da lugar a un nuevo fenómeno.

4 Véase bit.ly/2SMUjLe (Discurso Inaugural de Harry Truman, 20 de enero de 1949).

La desvinculación de las colonias de sus metrópolis supone el surgimiento de unas relaciones de desigualdad entre el norte y el sur, a la vez que pone en agenda la cuestión de la cooperación internacional como instrumento para fortalecer la independencia y promover el desarrollo en estas regiones. Así, “los nuevos estados en Asia y África, en los que habitaba la mayor parte de la población mundial, fueron los principales destinatarios del apoyo al desarrollo en las décadas 60, 70 y 80” (Hirst, 2009, p. 16). Empero, esta ayuda estará condicionada por las dinámicas internacionales del momento y por los intereses políticos y económicos de los países donantes.

Como mecanismo de respuesta a las relaciones de desigualdad norte-sur, surge en este mismo contexto la cooperación entre Estados en desarrollo, denominada “cooperación sur-sur”. Según Lechini, esta se lleva a cabo “entre gobiernos con posturas convergentes relacionadas principalmente a objetivos de desarrollo y a constituir alianzas a los efectos de incidir en las cuestiones globales” (Lechini, 2015, p. 11). Sus antecedentes principales se remiten a la Conferencia de Bandung (Indonesia) en 1955 y, producto de ella, al Movimiento de Países No Alineados. La conferencia afroasiática supone el acercamiento de los países recientemente independizados e inmersos en la lógica bipolar de EE.UU. y la URSS, en búsqueda de un espacio común de colaboración desde el cual poder impulsar intereses comunes en materia de seguridad.

Asimismo, en 1964 se crea la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) mediante resolución de la Asamblea General. El motor principal de dicha conferencia será fomentar la cooperación económica internacional a la luz de la evidente distribución desigual de riqueza entre los países del mundo. Como resultado de la primera conferencia de la UNCTAD, emerge el Grupo de los 77, “el foro más importante de los países en desarrollo para armonizar sus perspectivas sobre cuestiones económicas mundiales, desarrollar posiciones comunes sobre dichas cuestiones y promover ideas y estrategias nuevas para las negociaciones con los países desarrollados”⁵.

2.2.3. Globalización, cambio tecnológico y transnacionalidad

En la década del setenta, la globalización y la aceleración de nuevas tecnologías en el campo de las comunicaciones, la información y el transporte suponen un punto de inflexión en las relaciones internacionales por la trascendencia de las transformaciones que se suceden como consecuencia de ellas. Si bien no es objeto de estas líneas desarrollar el concepto de “globalización”, podríamos definirlo como “las dinámicas de

⁵ Véase bit.ly/3hoyhIt.

las relaciones internacionales y la intensificación de la interdependencia económica, tecnológica y medioambiental entre las diferentes unidades del sistema-mundo” (Ayllón, 2007, p. 28). En 1971, en su obra *Transnational Relations and World Politics*, Keohane y Nye acuñaron el término “transnacionalidad” para referirse al “movimiento de elementos tangibles o intangibles a través de las fronteras estatales cuando al menos uno de los actores implicados no es un agente gubernamental o una organización internacional” (Keohane y Nye, 1971, p. 332). El surgimiento de este concepto, por lo tanto, responde a una serie de cambios que se sucedían en el plano internacional: la proliferación de nuevos actores que debilitan el estado-centrismo característico de la época (por ejemplo, organizaciones internacionales, empresas multinacionales, individuos, organizaciones de la sociedad civil, etc.) y la incorporación a la agenda de nuevos fenómenos globales que desafían la soberanía del Estado.

El fin de la Guerra Fría imprime un halo de optimismo en el sistema internacional. Se terminan la lógica del sistema bipolar y el enfrentamiento ideológico entre Washington y Moscú. Como consecuencia, la CID deja de ser un instrumento al alcance de las potencias para avanzar y resguardar la cohesión de sus respectivas esferas de influencia y ha de adaptarse a un mundo interdependiente a la vez que desigual. En este sentido, el fenómeno de la globalización queda en entredicho. Por un lado, se destaca su impacto positivo en cuanto al aumento y alcance de las oportunidades de innovación, el acceso y uso de nuevas tecnologías y la repercusión en los medios de comunicación y transporte, por mencionar algunos ejemplos. Por otro lado, “estas transformaciones producidas en el sistema internacional han contribuido a aumentar la brecha en la distribución de la riqueza entre los países ricos y pobres” (Gómez Galán, 2001, p. 23).

En este contexto de interdependencia, globalización y cambios en el escenario global surgen nuevas estrategias para medir la pobreza y abordar el desarrollo. A modo de ejemplo, en 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presenta su primer Informe de Desarrollo Humano y propone un modelo de desarrollo centrado en la persona humana y no exclusivamente en la contracción o expansión del PBI. En este sentido, se crea el índice de desarrollo humano destinado a medir la esperanza de vida, el grado de alfabetización, y el PBI per cápita. Según el PNUD (1990), se trata de, “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente” (p. 33).

2.3. La cooperación internacional en el marco de las teorías de las relaciones internacionales

En apartados anteriores describimos someramente las particularidades del sistema internacional y cómo influyen en el fenómeno de la cooperación. Asimismo, hicimos un breve repaso histórico del surgimiento de la CID en el marco de la posguerra y el advenimiento de la Guerra Fría. Este apartado se enfocará en la aproximación al fenómeno de la cooperación internacional desde las principales corrientes teóricas de la disciplina (ver figura 1).

La importancia de las teorías de relaciones internacionales radica en que nos permiten observar un mismo fenómeno desde distintas perspectivas o dimensiones analíticas. En la actualidad existen una pluralidad de trabajos académicos que abordan el fenómeno de la cooperación internacional desde diversas posturas paradigmáticas. Autores como Keohane, Axelrod, Krasner y Morgenthau, entre otros, han buscado dar respuesta a las transformaciones del mundo a la vez que se sucedían, recurriendo a instrumentos de análisis propios del campo de las relaciones internacionales. Por lo tanto, cabe preguntarse cómo es posible explicar la cooperación entre actores del sistema desde las teorías de las relaciones internacionales.

Según la clasificación propuesta por Bartolomé, existen dos grandes corrientes teóricas en la disciplina: las clásicas y las reflectivistas. Cada una de ellas alberga, a su vez, una serie de enfoques que, si bien comparten una serie de supuestos comunes, difieren en cuestiones analíticas específicas (Bartolomé, 2006, p. 24). En el seno de las corrientes clásicas, encontramos tres enfoques teóricos, dos de los cuales han dominado el debate en torno a cómo observar y explicar las dinámicas del sistema internacional. Nos referimos al realismo y al liberalismo, que juntos conforman las escuelas de pensamiento denominadas “racionalistas”. Sin embargo, es importante destacar el tercer enfoque dentro de las corrientes clásicas, denominado “estructuralismo”⁶, por su aporte a la comprensión del vínculo norte-sur y las relaciones de desigualdad.

Si bien se escapa del propósito de este apartado el adentrarnos en la pluralidad de enfoques que presenta la corriente reflectivista⁷, mencionaremos que esta surge como alternativa a los enfoques predominantes del realismo y el liberalismo, alegando que estos “son insuficientes para reflejar acabadamente la actual situación internacional” (Bartolomé, 2006, p. 24). Según esta corriente, los racionalistas juegan meramente el rol de espectador de la realidad, asumiendo que aquello que observan es

⁶ Bartolomé lo denomina “marxismo”.

⁷ Algunos de los enfoques teóricos que pertenecen a esta corriente son los de la teoría crítica, el feminismo y el posmodernismo. Para más información sobre las corrientes de pensamiento de las relaciones internacionales, sus debates y evolución teórica, véase Salomón (2002).

lo real. Los reflectivistas, por el contrario, se arrojan un rol participante de la realidad internacional, la cual, según ellos, “se construye permanentemente desde lo lingüístico y lo sociológico” (Bartolomé, 2006, p. 24).

Ante el enfrentamiento entre racionalistas y reflectivistas, surgen enfoques que buscan acercar posiciones. Tal es el caso del constructivismo, escuela de pensamiento frecuentemente catalogada como puente entre ambas corrientes, que aproxima “unas concepciones inicialmente catalogadas como pertenecientes al campo reflectivista al rigor científico reclamado por los racionalistas” (Salomón, 2002, p. 31). Para los constructivistas, el comportamiento de los Estados se ve afectado por las normas e ideas y la anarquía no es más que “lo que los estados hacen de ella” (Wendt, 1992, p. 395). El aporte de este enfoque al campo de la cooperación merece ser analizado junto al resto de teorías. A tal fin, a continuación, haremos una breve síntesis de la postura adoptada por las principales corrientes teóricas frente al fenómeno de la cooperación internacional.

2.3.1. Realismo

El realismo como corriente de pensamiento de las relaciones internacionales surge en el epílogo de la Segunda Guerra Mundial y se despliega a lo largo de la Guerra Fría, con algunos vaivenes. Este no debe ser entendido como una corriente teórica monolítica. De hecho, esta escuela de pensamiento, que ha dominado la teoría de las relaciones internacionales durante prácticamente toda la segunda mitad del siglo XX, ha ido adoptando variantes según las transformaciones del sistema internacional. Sin embargo, indistintamente de sus sendas facetas, esta corriente mantiene una serie de postulados comunes al espacio teórico realista en general (Bartolomé, 2006). Sus orígenes pueden encontrarse en obras clásicas, tales como *La guerra del Peloponeso* de Tucídides, el *Leviatán* de Hobbes, *El príncipe* de Maquiavelo, el *Estado de Guerra* de Rousseau (Arenal, 2015).

Según el realismo, el Estado es el actor fundamental del sistema internacional y constituye la unidad de análisis de dicha corriente. En el sistema, a la vez, reina la anarquía internacional, situación que lleva a los Estados a perseguir un mismo objetivo: sobrevivir en un contexto donde solo puede primar la autoayuda (*self-help*). En una situación donde no existe una autoridad central que regule el comportamiento de los Estados, estos deben garantizar su supervivencia mediante el uso, o la amenaza, del poder militar (Bartolomé, 2006).

Para comprender cómo explican los realistas la conflictividad inherente al sistema internacional, es necesario distinguir entre el realismo clásico y el neorealismo. El primero se inspira en el Estado de guerra de todos contra todos hobbesiano y encuentra en la naturaleza humana

(primera imagen)⁸ las causas de la guerra (Barbé, 2007). Si bien es posible remontar sus raíces al siglo V a. C., el realismo clásico gana protagonismo a comienzos de la Guerra Fría con la obra de Hans Morgenthau, *Política entre las Naciones*, publicado en 1948.

El segundo se centra en la estructura del sistema (tercera imagen) para dar cuenta de las causas del conflicto entre los actores. Irrumpe en la escena teórica de las relaciones internacionales a finales de los años setenta de la mano de su máximo referente, Kenneth Waltz, y su obra *Theory of International Politics*, y adopta el nombre particular de realismo estructural⁹. Mientras que el realismo clásico de Morgenthau sitúa el poder del Estado como un fin en sí mismo, el neorrealismo de Waltz se centra en la seguridad y entiende el poder como un medio (Bartolomé, 2006). Por lo tanto, las acciones políticas de los Estados en el sistema internacional estarán orientadas a la maximización del poder, por un lado, en el caso del realismo clásico, y de la seguridad, por el otro, en el caso del neorrealismo.

¿Qué lugar ocupa la cooperación internacional en estos enfoques teóricos? De acuerdo a los postulados del realismo, la cooperación tiene un carácter instrumental. El realismo clásico rechaza la idea de armonía de intereses de los Estados y establece las relaciones conflictivas entre los actores como inmanentes al sistema. La cooperación solo es posible cuando sirve a los intereses del Estado (Arenal, 2007, p. 124). El mismo Morgenthau define la ayuda externa como un instrumento más de la política exterior y relata que los Estados “tienen intereses en el extranjero que no pueden ser resguardados por medio del poder militar y para los cuales el apoyo de la diplomacia es solo parcialmente apropiado” (Morgenthau, 1962, p. 301).

Pauselli (2013) argumenta que, según los postulados del realismo, la CID es finalmente una estrategia que permite a los Estados donantes alcanzar un mayor grado de seguridad y afianzar las alianzas con otros actores, y que es a la vez un instrumento para fomentar el comercio internacional del donante hacia el exterior, de forma que así genera mayor riqueza nacional. Ayllón (2007) destaca la postura despojada de

⁸ En su obra *Man, the State and War* (1954), Kenneth Waltz elabora una teoría respecto de las causas de la guerra y las condiciones para la paz. Según su teoría, las causas pueden inscribirse dentro de tres niveles de análisis o imágenes: el comportamiento y la naturaleza humana (primera imagen), la configuración interna de los Estados (segunda imagen) y la anarquía internacional (tercera imagen).

⁹ Es importante destacar que el realismo estructural es una rama específica dentro de la categoría más amplia de la corriente neorrealista. En la literatura puede ser encontrado también bajo el nombre de “realismo defensivo”. Sin embargo, existe otra variante dentro del neorrealismo que no ha sido abordada en estas líneas y que responde al nombre de “realismo ofensivo”, cuyo principal referente es el académico John Mearsheimer, con su obra *The Tragedy of Great Power Politics*. Mientras que los primeros buscan alcanzar la supervivencia mediante la maximización de la seguridad, los segundos sostienen que la única vía posible a la supervivencia y a la seguridad son la acumulación de poder y la aproximación a la hegemonía global.

juicios morales de Morgenthau respecto de la ayuda externa y enfatiza que “la moralidad de la política exterior se define en función del interés nacional y no de valores morales subjetivos de los individuos. La amoralidad es la regla de comportamiento de la acción estatal [...]” (Ayllón, 2007, p. 35).

Según Malacalza, tanto realistas clásicos como neorrealistas han dado cuenta de las razones sistémicas de las políticas de cooperación internacional al examinar al Estado como un actor racional que somete sus acciones a un análisis costo-beneficio. Sin embargo, no han logrado apreciar la pluralidad de actores que operan a nivel doméstico y que tienen la capacidad de impactar los intereses que respaldan las políticas de cooperación (Malacalza, 2019, p. 13). Finalmente, la corriente realista entiende la dinámica del sistema internacional como de suma cero y de ganancias relativas, aquello que uno gana otro lo pierde, ya sea en términos de poder o de seguridad. En ese contexto, la cooperación resulta sumamente compleja.

2.3.2. *Liberalismo*

El liberalismo en la teoría de las relaciones internacionales representa una escuela de pensamiento considerablemente distinta a la del realismo. Mientras que el pensamiento realista se destaca por su carácter pesimista, los liberales sobresalen por su optimismo. Como se ha visto anteriormente, posturas liberales y realistas se han enfrentado históricamente en la búsqueda de dar respuesta a las transformaciones del sistema internacional surgido después de la Primera Guerra Mundial y, particularmente, con el ocaso de la Segunda Guerra Mundial. Enfrentamientos en los cuales el realismo ha prevalecido por sobre el liberalismo. Según Arenal, la corriente liberal tiene un rol participante en la fundación de las relaciones internacionales como disciplina durante el período de entreguerras, “cuando saber las causas de la guerra y establecer las condiciones de la paz se convierte en un empeño científico en el Reino Unido y en Estados Unidos” (Arenal, 2015, p. 102).

Al igual que el realismo, el liberalismo presenta heterogeneidades sobre cuestiones específicas respecto del sistema internacional, a la vez que comparte una serie de postulados teóricos en el centro de su producción académica. Bartolomé (2006) cita tres elementos transversales a las posturas divergentes liberales. En primer lugar, la postura contraria frente al supuesto realista de la naturaleza conflictiva del sistema internacional. En este sentido, se revaloriza la posibilidad de alcanzar una armonía de intereses entre los actores del sistema y, en consecuencia, el rol de instrumentos clave como la cooperación (Bartolomé, 2006, p. 33). En segundo lugar, la incorporación de una pluralidad de actores (organizaciones internacionales, ONG, empresas multinacionales, etc.)

como unidades de análisis del sistema, que suponen una relativización del papel protagónico del Estado, aunque este no pierde por completo su jerarquía. El tercer punto, derivado del anterior, implica que el Estado deja de ser considerado un actor unitario y racional, puesto que está compuesto por entidades subnacionales con suficiente peso específico como para competir en el plano político (Bartolomé, 2006).

La multiplicidad de posturas aunadas bajo el paraguas del liberalismo difieren sobre una de las cuestiones fundamentales que el realismo también busca responder: las causas de la guerra y los condicionantes para la paz. ¿Es acaso la guerra producto del tipo de régimen autoritario, de fuerzas imperialistas o de políticas de equilibrio de poder? O, por el contrario, ¿es posible alcanzar la paz mediante el establecimiento de un gobierno mundial, el fomento de las relaciones comerciales o la seguridad colectiva? (Dunne, 2001). A los fines de dar respuesta a estas cuestiones y analizar los abordajes de la corriente liberal al fenómeno de la cooperación internacional, procederemos a esbozar brevemente sus principales enfoques teóricos.

Dunne (2001)¹⁰ propone una clasificación tripartita de la corriente liberal que contempla los enfoques tal y como surgieron, a la vez que abarca sus respectivas transformaciones a raíz de la globalización. En primer lugar, destaca la corriente del internacionalismo liberal¹¹ surgida en el siglo XIX, abocada a intentar explicar el impacto favorable de los regímenes políticos democráticos en el sistema internacional y de las relaciones comerciales como base de unas relaciones internacionales más pacíficas. En su vertiente contemporánea, en los años noventa esta corriente adopta el nombre de “neointernacionalismo liberal”, cuya principal tesis es la teoría de la paz democrática. Sus principales defensores alegan que los Estados liberales no hacen la guerra entre ellos, aunque no descartan la posibilidad de agresión hacia otros Estados autoritarios (Dunne, 2001, pp. 165 y 171).

En segundo lugar, nos encontramos con el idealismo, la escuela de pensamiento protagonista de las primeras décadas del siglo XX, sobre todo del período de entreguerras (1919-1939), e impulsada por el presidente estadounidense Woodrow Wilson. De acuerdo con este enfoque teórico, la construcción de una organización internacional, basada en una serie de normas y constituida por Estados democráticos, permitiría establecer un orden global que desaliente a los Estados de hacer uso de la fuerza y, por consiguiente, la guerra. En los años noventa, adopta el mote de “neoidealismo” y postula que, ante los efectos perniciosos

¹⁰ Bartolomé (2006) sigue la tipología propuesta por Dunne y sugiere una cuarta línea teórica denominada “liberalismo estructural”, cuyo principal referente es John Ikenberry.

¹¹ El principal referente del internacionalismo liberal clásico o histórico es Immanuel Kant, con su obra *La paz perpetua* (1795). En sus versiones contemporáneas, entre sus principales propulsores encontramos a autores como M. Doyle, B. Russett y F. Fukuyama, entre otros.

de la globalización, es necesario promover una doble democratización, tanto de organismos internacionales como de estructuras domésticas del Estado (Dunne, 2001, pp. 167 y 173).

En tercer y último lugar, el académico hace referencia al institucionalismo liberal, la corriente teórica que se manifiesta a mediados del siglo XX y que hace hincapié en los mecanismos de cooperación y las instituciones internacionales como factores atenuantes de la conflictividad entre Estados. En sus variantes actualizadas, es posible encontrar al menos tres líneas de análisis (Bartolomé, 2006): procesos de integración, neofuncionalismo (interdependencia compleja) y neoinstitucionalismo liberal¹². A los fines de este apartado, nos centraremos en los últimos dos.

Por un lado, el neofuncionalismo toma protagonismo gracias a los autores Keohane y Nye y su tesis sobre la interdependencia compleja, principal postulado de esta corriente. Comparte con el neorrealismo el supuesto del sistema internacional anárquico y la primacía del Estado como su actor principal, y se aparta de él al dar mayor relevancia a los asuntos no militares y a las posibilidades de cooperación (Bartolomé, 2006). De acuerdo a los padres fundadores de la interdependencia compleja, esta tiene tres características fundamentales:

- a. canales múltiples de interacción (relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales);
- b. ausencia de jerarquía de los temas en agenda (la seguridad y la cuestión militar no gozan de exclusividad); y
- c. menor papel de la fuerza militar en la política internacional frente a una valoración por las relaciones económicas (Keohane y Nye, 1977, p. 41).

Por otro lado, el neoinstitucionalismo liberal surge a finales de los años setenta de la mano del mencionado Keohane, en respuesta al neorrealismo de Waltz, y adopta una serie de premisas que lo alejan de su postura original y que lo acercan al espacio teórico del realismo contemporáneo. Ejemplo de ello es el rol central que adopta nuevamente el Estado como actor principal del sistema anárquico. Difiere de la corriente neorrealista en que esta tiene una mirada más pesimista sobre la posibilidad de cooperación entre Estados. Sin embargo, se aleja de los institucionalistas liberales al afirmar que la cooperación entre Estados democráticos es producto de complejas negociaciones y, por lo tanto, no está dada (Dunne, 2001; Bartolomé, 2006).

¹² En su libro *La Seguridad Internacional Post 11-S*, Bartolomé (2006) desarrolla una tipología de los enfoques que pertenecen al espacio teórico del institucionalismo liberal basado en la clasificación de Dunne. Para más información al respecto, véase pp. 42-49.

Según Keohane (1993), la cooperación solo es posible bajo dos condiciones: por un lado, ante la existencia de intereses mutuos entre los actores y la perspectiva de obtener intereses mutuos; y, por otro lado, según el grado de institucionalización y su impacto en el comportamiento de los Estados. En este sentido, los neoinstitucionalistas liberales defienden la idea de que “la capacidad de los estados para comunicarse y cooperar depende de las instituciones hechas por el hombre, que varían históricamente y según los temas, en naturaleza y en fuerza” (Keohane, 1993, p. 15)¹³.

Tanto para neofuncionalistas como para neoinstitucionalistas liberales, el concepto de “régimen” adopta una relevancia clave para entender la cooperación internacional. Asumiendo el rol preponderante del Estado como actor del sistema y la multiplicidad de intereses que cada uno de ellos puede adquirir, los regímenes suponen una instancia de acuerdo sobre cuestiones específicas de la agenda en pos de satisfacer sus propias necesidades (Bartolomé, 2006). Un régimen puede ser definido como “el conjunto de normas, principios y reglas comunes que orientan el comportamiento de los estados en una determinada área en la que los mismos procuran establecer formas de cooperación en bases recíprocas” (Keohane, Krasner y Nye, en Ayllón, 2007, p. 36). Ante un contexto de globalización, de incorporación de nuevos actores al sistema internacional, y de fenómenos transnacionales, es posible inferir de estas reflexiones teóricas que el costo de cooperar parecería ser considerablemente menor al de hacer uso de la fuerza.

2.3.3. Estructuralismo

La corriente estructuralista de relaciones internacionales no se ha destacado tan nítidamente dentro de la disciplina como los otros enfoques teóricos clásicos (realismo y liberalismo). Sin embargo, y a pesar de sus marcadas diferencias, este paradigma es coetáneo a los enfoques del neoinstitucionalismo liberal y de la interdependencia compleja. A diferencia de estas teorías estado-céntricas, su foco de análisis principal resta en intentar comprender la génesis, el carácter y las consecuencias del sistema capitalista mundial. Mientras que las corrientes liberales defienden la idea de que la interdependencia entre Estados hará inviable la guerra, el estructuralismo sentencia que “la libre competencia es precisamente el principal determinante del conflicto internacional” (Jiménez González, 2003, p. 126)

¹³ Por “instituciones”, se entiende a los “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (Keohane, 1993, p. 17).

Las concepciones estructuralistas de las relaciones internacionales no ven en el capitalismo “un factor tendente a la integración y a la cooperación sino la causa de los problemas de subdesarrollo existentes en el planeta” (Barbé, 2007, p. 69). Asimismo, sostienen que el sistema capitalista global somete a los Estados débiles y menos desarrollados a la merced de aquellos más fuertes y poderosos. En este sentido, se destaca la inspiración de esta corriente en el pensamiento de Marx, quien sentencia que “la acumulación de riqueza en un polo es al mismo tiempo acumulación de miseria, agonía del trabajo, esclavitud, ignorancia, brutalidad y degradación mental en el polo opuesto” (Marx, en Dunne, 2001, p. 203).

Por lo tanto, la corriente estructuralista destaca la profundización de las diferencias económicas y sociales entre los Estados y, como consecuencia, el desencadenamiento de procesos de desigualdad que configuran las relaciones de poder en el sistema internacional. Para el estructuralismo, el concepto de “clase social” es central a sus teorías, a tal punto de considerarla como un actor transnacional. La sociedad, por lo tanto, es producto de la interacción entre la propiedad de los medios y relaciones de producción. Esta postura “supone superar la división entre sociedad nacional y sociedad internacional, y considerar el mundo no como dividido en Estados, sino en clases antagónicas” (Arenal, 2007, p. 371). Es así como, según estos postulados, el Estado pierde su rol protagónico en el sistema y no es más que una consecuencia o un efecto de la lucha de clases, no su causa.

Una de las principales teorías pertenecientes al estructuralismo es el *paradigma de la dependencia*, cuyo máximo referente es Raúl Prebisch¹⁴. El economista argentino argumenta que el desarrollo desigual entre países del centro y la periferia se debe, fundamentalmente, a las dinámicas del mercado internacional. Los países del centro no solo impulsan el progreso tecnológico y productivo, sino además concentran la industrialización, de forma que generan más producción, más innovación y más riqueza. Según este enfoque teórico, “el capitalismo desarrollado es esencialmente centrípeto, absorbente y dominante. Se expande para aprovechar la periferia. Pero no para desarrollarla” (Prebisch, 1981, p. 14).

Otro paradigma predominante dentro de la cartera estructuralista es la teoría del sistema-mundo, de la cual Immanuel Wallerstein sobresale como uno de sus principales impulsores. Pensadores de esta corriente buscan analizar el proceso histórico de los Estados frente al desarrollo del capitalismo internacional y entienden al sistema mundial como aquel compuesto por un centro, una semiperiferia y una periferia, definido

¹⁴ Ejerció el cargo de secretario ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal) y el de secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

a la vez por etapas de expansión y contracción de la economía global (Jiménez González, 2003). Mientras que los países dominantes del centro gozan de una posición de privilegio desde la cual explotan a aquellos menos desarrollados de la periferia, los países semiperiféricos presentan características tanto de los primeros, como de los segundos y, por su misma naturaleza híbrida, cumplen un rol clave en la estabilización política del sistema mundial.

La relación de explotación que vincula a estas zonas geográficas parecería generar un círculo vicioso mediante el cual la riqueza se fuga de la periferia en manos del centro, blindando cada vez más la posición de los actores en el sistema mundial. De esta manera, “los ricos se vuelven más ricos mientras que los pobres se vuelven más pobres” (Dunne, 2001, p. 208). En este contexto de desigualdad, parecería difícil que surjan oportunidades de cooperación que supongan una igualdad de condiciones transversales a países del centro, semiperiferia o periferia. De hecho, las teorías de inspiración marxista cuestionan los procesos de cooperación justamente porque, según sus postulados, estos fomentan y acorazan las posturas hegemónicas de los Estados desarrollados vis a vis con los no desarrollados. De acuerdo a las ideas de esta corriente,

el verdadero objetivo de la ayuda no sería cooperar con el Sur, sino servir a los intereses de los países donantes, manteniendo en el poder a élites políticas corruptas que perpetuarían los vínculos de dependencia del Sur hacia el Norte. La ayuda se convierte en un sinónimo de explotación, un mecanismo que asegura la intromisión del Norte en los asuntos internos de otros países (Ayllón, 2007, p. 35).

2.3.4. *Constructivismo*

El constructivismo como corriente teórica surge a finales de los años ochenta y principios de los noventa en el seno del debate neorrealismo-neoliberalismo, con los trabajos académicos de Nicholas Onuf, Friedrich Kratochwil y Alexander Wendt. Si bien puede afirmarse que el constructivismo no es en sí mismo una teoría de las relaciones internacionales, sino más bien un programa de investigación (Salomón, 2002), su aporte a la disciplina como alternativa a los enfoques considerados del *mainstream* es innegable. Desde la perspectiva de esta escuela de pensamiento, las relaciones internacionales son una construcción social, en el sentido de que la realidad se construye mediante procesos sociales y, por lo tanto, no existe una realidad social objetiva. Así,

el sistema internacional no está ahí fuera, igual que el sistema solar, sino que es el resultado de un proceso intersubjetivo: es un conjunto de ideas, un cuerpo de pensamiento y un sistema de normas que han sido acordadas a nivel social en un momento y en un lugar determinado (Barbé, 2007, p. 92).

En su artículo “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, Alexander Wendt declara querer tender un puente entre racionalistas y reflectivistas mediante la postulación de una corriente constructivista. Su punto de partida es doble. Por un lado, a favor del argumento liberal respecto de las instituciones internacionales y cómo estas pueden transformar intereses e identidades de los Estados. Por otro lado, en contra de la postura neorrealista sobre el sistema de autoayuda como factor exógeno de la anarquía internacional. Precisamente, Wendt afirma que “la autoayuda y la política de poder no derivan ni lógicamente ni causalmente de la anarquía y si hoy en día nos encontramos en un mundo de autoayuda, es debido al proceso, no a la estructura” (Wendt, 1992, p. 394).

Por lo tanto, siguiendo la línea de pensamiento de Wendt, la anarquía no es un factor dado o estático que condiciona las acciones de los Estados sin ser a la vez condicionado por ellas. La anarquía, al igual que otras realidades o fenómenos, es una construcción social en la medida en que está infundida en valores sociales, normas y supuestos (Dunne, 2013, p. 189). En otras palabras, “las creencias, los significados colectivos, los conocimientos y los valores que se comparten en una sociedad constituyen estructuras que ejercen una influencia determinante sobre la acción política en las relaciones internacionales” (Arenal, 2015, p. 196).

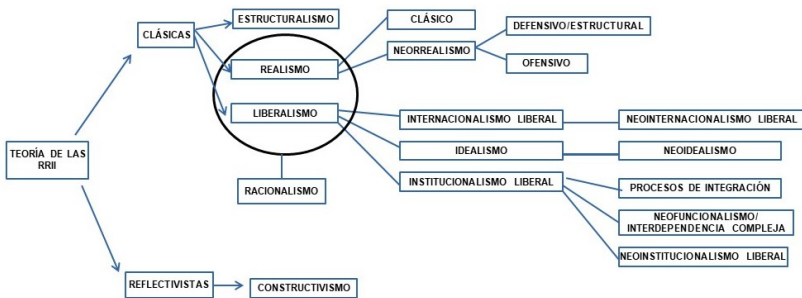
¿Cómo es posible entonces comprender la cooperación desde la perspectiva del constructivismo? Según Wendt (1992), es a través de la interacción recíproca a través de lo cual se crean las estructuras sociales estables a partir de las cuales se definen los intereses y las identidades. Producto de ello, una mirada constructivista de la cooperación se centraría en las expectativas de las acciones de los Estados y su impacto precisamente sobre aquellos intereses e identidades. Así, “el proceso mediante el cual [actores] egoístas aprenden a cooperar es a la vez un proceso de reconstrucción de intereses basados en compromisos compartidos respecto de normas sociales” (Wendt, 1992, p. 417). Esas normas sociales, de acuerdo con Checkel (1998), no son meramente límites impuestos al comportamiento de los Estados, sino entendimientos colectivos que forman las identidades e intereses de los propios actores. De esta manera, la interacción entre Estados (agentes) y normas (estructuras) supone que ambos se constituyen mutuamente.

En este sentido, las identidades del Estado cambian conforme a procesos históricos, sociales, políticos o culturales. Los Estados definen intereses en función de esas transformaciones. Por lo tanto, la naturaleza cambiante de esas identidades e intereses suponen que un Estado adopte, en determinado momento y lugar, ciertas ideas hacia otros actores o procesos. Es así como “la identidad nacional da forma a los intereses nacionales, y estos a su vez generan las preferencias estatales en situaciones o áreas específicas” (Pauselli, 2013, p. 87). Según los defensores del

constructivismo, esto permitiría explicar la ruptura con la idea realista de un sistema internacional anárquico y conflictivo. La cooperación, después de todo, no deja de ser una construcción social y no “una estructura dada. Las prácticas regulares producidas mutuamente constituyen identidades de cooperación (agentes) asociadas a normas institucionales (estructuras)” (Jiménez González, 2003, p. 139).

La corriente constructivista comparte con el liberalismo el postulado de que la cooperación es posible aun en un contexto de anarquía internacional. Sin embargo, Hopf alega que, desde la perspectiva del constructivismo, es posible abordar la cooperación teniendo en cuenta cómo es que los Estados entienden sus intereses específicos. Así, la distribución de identidades e intereses estatales permitiría establecer si la cooperación es posible o no (Hopf, 1998, p. 189).

Figura 1. Cuadro resumen de las corrientes teóricas de las relaciones internacionales mencionadas en el apartado 2.3



Fuente: elaboración propia de las autoras (basadas en Bartolomé, 2006, pp. 42 y 60).

3. Una aproximación conceptual a la CID

Habiendo hecho un breve repaso sobre el surgimiento de la CID y un análisis de la cooperación internacional desde las teorías de las relaciones internacionales, procederemos a continuación a definir conceptualmente lo que entendemos por “desarrollo” y “cooperación internacional al desarrollo”, y a esbozar el núcleo de actores que participan de ella. En una segunda parte de este apartado, abordaremos los enfoques actuales sobre la CID, prestando especial atención a las diversas posturas existentes respecto de la eficacia de la ayuda al desarrollo y los debates en torno a los ODS y los derechos humanos como argumentos en favor de la CID.

3.1. Definiendo conceptos: desarrollo, CID y actores de la CID

3.1.1. Desarrollo

“Desarrollo”, como concepto, es en sí mismo un término polisémico y controvertido. Definir el concepto de “desarrollo” es una decisión política sobre una perspectiva del bienestar y del uso de instrumentos económicos, sociales y culturales para alcanzarlo.

Universalmente, la comprensión de que existe una cantidad finita de recursos, que debe ser preservada para que las generaciones futuras puedan beneficiarse, está presente hace siglos, por ejemplo, a través de visiones latinoamericanas como el *sumak kawsay* o ‘buen vivir’ (Gudynas, 2014, p. 121) o del *Nachhaltigkeit* (‘sostenibilidad’) alemán (Bosselmann, 2017, p. 5). Paralelamente, desde los procesos de industrialización en Europa, el desarrollo se ha entendido frecuentemente como desarrollo económico y hasta se equiparía con el crecimiento económico. Interesantemente, esta visión comprende el desarrollo como un proceso lineal de progreso económico y de modernización, donde los países del sur global inevitablemente imitan las etapas de desarrollo del norte global (Aghion y Howitt, 2009).

La asociación de la sostenibilidad con el desarrollo económico es más reciente. A medida que se hicieron cada vez más notables las graves amenazas a nuestro entorno natural, se entendió que el desarrollo como crecimiento económico consume una parte insostenible de los recursos naturales y tiene consecuencias dramáticas para nuestro clima, a la vez que genera una creciente desigualdad y crisis económicas periódicas globales. Después de varias etapas de discusiones y tomas de conciencia en la comunidad internacional, la integración del desarrollo en el concepto de “sostenibilidad” fue finalmente acuñado como “desarrollo sostenible” en 1987 en el Informe Brundtland (Bürge Bonanomi, 2012, p. 22). En este informe se lo define como el “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Esta definición es hoy por hoy la más comúnmente citada al hablar de desarrollo sostenible. En 1992, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo reafirma el objetivo del crecimiento económico en el Principio 12. La comunidad internacional respalda la importancia del principio de integración en el Principio 4 de la misma Declaración, afirmando que, “[a] fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”. Asimismo, el principio de integración es declarado parte del derecho internacional en 2005 por la Corte Permanente de Arbitraje en el caso relativo al *Iron Rhine*, explicando que el derecho

internacional requiere la integración de medidas ambientales en el diseño y ejecución de actividades de desarrollo económico.

En consecuencia, el desarrollo sostenible suele entenderse como compuesto por un pilar económico, social y medioambiental. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es adoptada por la ONU en 2015 y constituye la nueva hoja de ruta para el desarrollo internacional, extendiendo la preocupación por el medio ambiente a sus 17 objetivos globales, denominados los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En este sentido, a los fines de este capítulo, analizaremos la CID con base en los ODS.

3.1.2. *La cooperación internacional al desarrollo (CID)*

La CID suele ser definida como la transferencia de medios (dinero, bienes, técnicas, servicios) de países donantes a países receptores, siempre y cuando se entreguen en mejores condiciones que las del mercado (Fino, 1996, p. 9). Este último criterio, “mejores condiciones que las del mercado”, también conocido como “concesionalidad”, es central: sin él, se trataría meramente de intercambios comerciales. Es el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE el que clasifica y registra diferentes tipos de cooperación al desarrollo. Este define la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como donaciones o préstamos a países elegibles u organismos multilaterales, que reúnen las siguientes características:

- a. son emprendidos por el sector oficial;
- b. tienen la promoción del desarrollo económico y el bienestar como objetivo principal;
- c. presentan condiciones financieras favorables (si es un préstamo, con un elemento de donación de al menos el 25 %).

Asimismo, se excluyen de la AOD las transferencias con fines militares (OCDE, 2020). Del cumplimiento de estas características, depende que los países donantes puedan declarar sus subvenciones como “Ayuda Oficial al Desarrollo” a la OCDE. En este sentido, existe una cierta presión para clasificar las transferencias como AOD, ya que, por ejemplo, en el Consenso de Monterrey adoptado en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002, los países donantes se comprometen a cumplir con la meta de destinar el 0,7 % de su producto nacional bruto (PNB) a la Ayuda Oficial al Desarrollo. Meta que por el momento solo está cumplida por Suecia, Noruega, Luxemburgo, Dinamarca, Alemania y Gran Bretaña (OCDE, 2020). El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE sigue estas metas y genera regulaciones y políticas sobre CID que los países donantes, que constituyen el Comité,

se comprometen a tratar de cumplir. Esos países donantes son muchas veces llamados los “donantes tradicionales”.

Hay que resaltar que, en el contexto de la CID, aparecen una multitud de distinciones binarias entre los países y las regiones: desarrollados/en desarrollo, donantes/receptores, norte global/sur global, oeste/resto del mundo. Estas lógicas binarias pueden resultar conceptualmente útiles, pero no dejan de ser problemáticas ya que difícilmente resultan completas. En este capítulo hemos decidido usar el paradigma binario donante-receptor con una meta pedagógica, sabiendo que resulta políticamente insatisfactoria frente a una terminología más horizontal como “socios”.

3.1.3. Actores de la CID

La CID incluye hoy una gran pluralidad de actores (Dann, 2013). Los donantes bilaterales tradicionales son países del norte global, tales como Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Japón, Francia y Suecia, que tienden a proporcionar la mayor parte de la financiación al desarrollo. Las economías emergentes como China, India y Brasil también han surgido en la última década como donantes, complejizando la lógica binaria donante-receptor, ya que los nuevos donantes son a menudo donantes y receptores a la vez. La elección de los receptores por parte de los donantes es un proceso de decisión política unilateral (Alesina y Dollar, 2000). Existe la ficción de que la decisión de recibir esta ayuda por parte de los receptores es también un proceso de decisión política unilateral, pero la necesidad y la asimetría de poderes entre países tienden a matizar esa equiparación.

Los donantes multilaterales son también múltiples e incluyen la Unión Europea (UE), los bancos multilaterales de desarrollo –como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo–, así como agencias de desarrollo de la ONU, como Unicef. Estos organismos multilaterales reciben en general Ayuda Oficial al Desarrollo de parte de los países donantes y la trasladan a su respectivo fondo para después darla, ya sea como donación o préstamo, a países receptores. Es importante destacar que entidades subnacionales, como pueden ser los gobiernos locales, también participan activamente de la CID en calidad de donantes o receptores.

A pesar de que sus donaciones no entran en los criterios de la OCDE para ser consideradas Ayuda Oficial al Desarrollo, los actores privados juegan también un papel importante en la CID. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), como por ejemplo la Fundación Bill y Melinda Gates, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) o Cáritas, participan de los debates públicos, son donantes o receptores de transferencias de CID y tienen allí una importante función de vigilancia y rendición de cuentas. Las empresas y las personas privadas pueden también

ser donantes o receptores de CID. Además, existen actores relativamente recientes, los *multi-stakeholder partnerships* o asociación de múltiples partes interesadas, que son creados y fundados por una constelación de actores como empresas, gobiernos, ONG y organismos internacionales. Por ejemplo, la Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI) está constituida por países donantes y receptores, ONG como la mencionada Fundación Gates, donantes multilaterales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), Unicef y el Banco Mundial, así como por actores privados, como la industria farmacéutica. Estas nuevas constelaciones presentan ventajas en su poder de financiación, pero también desafíos mayores, tales como la cuestión de su responsabilidad frente a terceros (Erdem Türkelli, 2020).

3.2. Enfoques actuales de la CID

3.2.1. Agenda de la eficacia de la ayuda

La eficacia de la CID ha sido extensamente debatida en diversos foros periodísticos, políticos y académicos. Existen corrientes de total escepticismo frente a la eficacia de la ayuda, que pueden provenir tanto de perspectivas marxistas (Mudingu, 2006) como también de perspectivas neoliberales (Moyo, 2009). Varios estudios han tratado de mesurar la eficacia, con resultados diversos, y proponer soluciones (Collier, 2006; Easterly, 2006, 2013). Un punto sobresaliente de esos estudios es que la ayuda es más eficaz y tiene más impacto en países donde la gobernanza es mejor (Burnside y Dollar, 2000, 2004).

A través de una serie de conferencias, llevadas a cabo en el marco de los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebradas en Roma (2003), París (2005), Acra (2008) y Busan (2011), donantes y receptores adoptan cinco principios básicos. Estos incluyen: la apropiación (los receptores establecen sus propias estrategias para el desarrollo); la alineación (los donantes se basan en las estrategias de desarrollo de los receptores); la armonización (donde los donantes coordinan sus acciones y evitan redundancias); la gestión orientada a resultados (donde receptores y donantes analizan y miden los resultados de sus proyectos); y la responsabilidad mutua (a través de la cual ambas partes son responsables de los resultados).

Una cuestión central de la agenda de la eficacia de la ayuda es la eliminación de la ayuda ligada. Esta supone ofrecer la ayuda bajo la condición de que el receptor la utilice, ya sea total o parcialmente, para adquirir bienes o servicios del donante. Esta ayuda es problemática porque privilegia los intereses del donante y no garantiza que el receptor pueda obtener el mejor rendimiento calidad-precio de la CID (Foro de Alto Nivel de París, 2005; Younas, 2008).

A partir de la conferencia de Busan, se instaura la Alianza Global para la Cooperación Efectiva al Desarrollo, una iniciativa de múltiples partes para cooperar para la eficacia de la ayuda. Aunque los cinco principios sobre eficacia de la ayuda todavía estén mencionados en el discurso como ejemplo de buenas prácticas, esta última iniciativa parece haber debilitado el impulso de los Foros de Alto Nivel (Brown, 2020).

3.2.2. ODS y derechos humanos

Existen dos enfoques dominantes y recientes respecto de los objetivos de la CID. En primer lugar, la CID está a menudo orientada a la promoción de los derechos humanos, y, por lo tanto, los medios y las metas de la cooperación se basan en fomentar el respeto, la protección y la implementación de los derechos fundamentales. Este enfoque es el adoptado por muchas agencias de las Naciones Unidas (Abramovich, 2006; Sen, 2000). En segundo lugar, y más recientemente, la CID está más bien enfocada en impulsar el cumplimiento de los ODS. Así, los objetivos de los proyectos financiados suelen estar alineados con uno o más de los indicadores de los ODS.

No obstante, ambos enfoques pueden ir de la mano. El apoyo a los derechos humanos puede acercar el logro de los ODS y viceversa, pero no se da automáticamente. El proyecto de desarrollo debe ser diseñado cuidadosamente para lograr ambos enfoques.

4. La CID en la agenda global contemporánea

Habiendo delimitado conceptualmente lo que comprendemos por desarrollo, cooperación internacional y CID, procederemos a continuación a plantear una serie de temas desde la perspectiva de estos fenómenos con incidencia en la agenda global contemporánea. A tal fin, aclararemos que hemos elegido solo un puñado de cuestiones que creemos reflejan distintas aristas de una misma materia, la CID.

4.1. La convergencia de las agendas de seguridad, paz y desarrollo

4.1.1. Ampliación del concepto de “seguridad”

El anteriormente mencionado concepto de “transnacionalidad”, surgido en la década del setenta de la mano de Keohane y Nye, desencadena una flexibilización del estado-centrismo característico del sistema internacional y de la seguridad de la Guerra Fría, lo que da lugar a una convivencia del Estado vis a vis con actores no estatales. En este contexto, la cooperación pasa a ocupar un lugar preponderante en lo que hace

a la seguridad internacional. En este sentido, teniendo en cuenta que las amenazas transnacionales trascienden las fronteras del Estado, “[...] su tratamiento eficaz no puede limitarse a acciones unilaterales, sino que debe excederlas para alcanzar entendimientos bi o multilaterales” (Bartolomé, 2013, p. 43).

Por lo tanto, según Pérez de Armiño, se produce un fenómeno doble en la agenda internacional: la ampliación (*widening*) y la profundización (*deepening*) del concepto de “seguridad” (Pérez de Armiño, 2015, p. 303). Surgen nuevas corrientes que buscan explicar no solo qué es la seguridad, sino además cómo abordar los estudios de seguridad desde una perspectiva que se adapte al nuevo escenario internacional.

Ejemplo de ello es la investigación para la paz impulsada por Johan Galtung en 1969, la cual desagrega el concepto de “paz” en dos dimensiones: por un lado, la paz negativa, entendida como la ausencia de guerra o violencia personal; por otro lado, la paz positiva, definida como la ausencia de violencia estructural, medida en términos de justicia social¹⁵. Según este enfoque, la violencia forma parte de la estructura social y se traduce en una distribución desigual de recursos y oportunidades (Galtung, 1969, p. 171).

Así, el concepto de “paz” de Galtung contribuye a una nueva configuración de los estudios de seguridad durante la posguerra de la Guerra Fría. Aunque de naturaleza muy diversa, comparten una postura crítica frente a los enfoques tradicionales del racionalismo: rechazan el carácter estado-céntrico del sistema, la preponderancia de las relaciones interestatales y el empleo de la fuerza militar como medio para resguardar la seguridad (Bartolomé, 2006). Procederemos a continuación a hacer una breve exposición sobre dos conceptos de “seguridad” surgidos a la luz de estas transformaciones con impacto en la CID.

4.1.2. Seguridad común

Durante los años setenta y ochenta, la escalada de hostilidades en la carrera armamentista entre Estados Unidos y la Unión Soviética desencadena una serie de reflexiones respecto del alcance del concepto de “seguridad”. Por un lado, la creación de la Comisión Independiente sobre Aspectos del Desarrollo Internacional (ICDI, por sus siglas en inglés), también conocida como la Comisión Brandt¹⁶, publica en 1980 su informe *Norte-Sur: un Programa para la Supervivencia*. En él se plasma la necesidad de promover la cooperación y la interdependencia económica como

¹⁵ Galtung afirma que es posible referirse a las condiciones de violencia estructural como “injusticia social” (Galtung, 1969, p. 171).

¹⁶ Conocida bajo ese nombre por su presidente y excanciller alemán, Willy Brandt. La comisión, de carácter independiente, estaba integrada por 18 países, 9 de ellos representantes del norte y otros 9 representantes del sur.

mecanismo para dirimir las desigualdades producidas por el desarrollo y paliar la pobreza resultante de ellas. En este sentido, el alcance de las contiendas norte-sur y este-oeste podría medirse desde la perspectiva del desarrollo y el resguardo de la paz, dado que, como afirma Pedrosa (2017), “los desequilibrios en el desarrollo cruzan transversalmente el resto de la agenda, influenciando temas como la democracia, el respeto a los derechos humanos, la paz, el desarrollo económico y el medio ambiente” (Pedrosa, 2017, p. 31).

Por otro lado, en 1982 la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad, también denominada Comisión Palme, publica su informe *Seguridad Común: un Programa para el Desarme*, basado en la idea de que la seguridad internacional puede ser alcanzada mediante intereses colectivos en evitar la guerra nuclear, y no simplemente por políticas de disuasión mutua (Wiseman, 2005). Así, la comisión da luz no solo al concepto de “seguridad común”, sino también a la idea de que la seguridad es un esfuerzo compartido y no un juego de suma cero. En línea similar al informe de la Comisión Brandt, el informe Palme presenta una mirada a medio-largo plazo respecto de la seguridad y las responsabilidades compartidas, a la vez que “hizo un llamado a las superpotencias para abrir un proceso de acción conjunta con el fin de lograr una paz duradera” (Pedrosa, 2017, p. 34).

4.1.3. Seguridad humana: paradigma de los procesos de securitización

Nos encontramos entonces ante un escenario en el cual el poder duro, medido en términos de fuerza militar, pierde relevancia frente a la convergencia de temas en las agendas de paz, seguridad y desarrollo. En otras palabras, el individuo gana lugar como objeto referente de la seguridad frente al Estado. Esto podría ser explicado desde la perspectiva del constructivismo, mediante los llamados “procesos de securitización”, término acuñado por el académico danés Ole Wæver para dar cuenta del curso a través del cual las elites políticas definen e incorporan asuntos en la agenda de seguridad (Bartolomé, 2006). De acuerdo a este enfoque, la seguridad es un acto discursivo que a la vez supone una acción. Es decir, la expresión “seguridad” revela una determinada percepción por parte de los representantes del Estado sobre un tema particular y la necesidad de destinar medios para resguardarlo (Wæver, 1995).

Una de las manifestaciones más extendidas del paradigma de securitización es el concepto de “seguridad humana”, surgido del Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994 (Bartolomé, 2006). Antes de adentrarnos en las particularidades de este concepto, es necesario entender el contexto amplio que acompaña la aparición formal de esta dimensión de la seguridad. Ya hemos comentado antes que el fin de la Guerra Fría

trae consigo un halo de optimismo respecto del mundo por venir y las posibilidades de alcanzar una paz duradera. Sin embargo, la guerra de Kuwait (1991) rápidamente derribará cualquier esperanza de cambio, de forma que pondrá así las probabilidades de un orden más pacífico en entredicho.

Es así como durante la posguerra de la Guerra Fría surgen nuevos conflictos armados de carácter intraestatal y de naturaleza social y civil como fruto de la fragilidad del Estado, cuestiones identitarias o a causa de una gobernanza limitada, fundamentalmente en Estados del sur o en aquellos recientemente independizados (Grasa, 2006). Estos conflictos requieren de nuevos abordajes más allá de las concepciones tradicionales de la seguridad,

soluciones que combinen gestión de las conductas violentas cuando se producen, resolución a medio plazo de las incompatibilidades de fondo, [...] la transformación de la situación de conflicto para hacer altamente improbable que la incompatibilidad de fondo genere conductas violentas [...] (Grasa, 2006, p. 76).

Es decir, es necesario que converjan las agendas de seguridad, paz y desarrollo para prevenir la aparición de nuevos conflictos, incluso en aquellos lugares donde se ha logrado erradicarlos.

Ahora bien, el concepto de “seguridad humana” del PNUD no surge como un fenómeno aislado. Más bien, surge como imperativo ético, fruto de las reflexiones en torno a las carencias que presenta el concepto de “seguridad” convencional (estado-céntrico, interestatal y militar). Así, pretende dar cuenta de los desarrollos sucedidos en el plano internacional que implican a otros actores y a otras dimensiones que hacen a la integridad del Estado en general, y del ser humano en particular. En este sentido, la seguridad humana está centrada en el individuo, sus libertades, su calidad de vida, sus oportunidades sociales, etc. (PNUD, 1994). En su concepción más básica, se compone de dos principios fundamentales, recogidos también en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948: la libertad respecto de las necesidades y la libertad respecto del miedo. De estas necesidades, se desprenden a su vez siete dimensiones que hacen a la seguridad humana: económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política. El IDH (1994) la define de la siguiente manera:

La seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. En segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo, en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país (PNUD, 1994, p. 26).

Se destaca de la definición anterior el vínculo entre seguridad humana y desarrollo humano¹⁷. Mientras que el segundo es un concepto general, enfocado en la ampliación de las libertades y oportunidades de las personas, el primero se refiere al ejercicio concreto de esas opciones de manera segura y libre, sin temer a que estas desaparezcan repentinamente (PNUD, 1994). En la actualidad, es posible apreciar el legado que han dejado tanto el concepto de “seguridad humana”, como el de “desarrollo humano” en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y los ODS: el nexo entre gobernanza, bienestar económico y desarrollo social como promotores de la prevención del conflicto y el resguardo de la paz (Sanahuja, 2019).

No obstante lo anterior, no podemos dejar de mencionar el impacto del 11-S en la agenda internacional y la resultante revalorización de la seguridad nacional frente a la seguridad humana. En este sentido, no es que esta última haya perdido su impulso por completo, sino que el Estado vuelve a ser objeto referente de la seguridad, vis a vis con los individuos y las comunidades (Sanahuja, 2012). Así, se entiende que la seguridad coadyuva a mejorar la gobernabilidad y que “las estructuras y los mecanismos de seguridad inadecuados pueden contribuir a una gobernanza débil, a la inestabilidad y a los conflictos violentos, que a su vez impactan negativamente la reducción de la pobreza” (OCDE, 2006, p. 11). De esta manera, a mayor gobernabilidad, menor riesgo de conflicto, mayor seguridad y mejores condiciones para el desarrollo.

Tomemos como ejemplo la postura adoptada por el CAD en 2004 respecto de la ayuda oficial al desarrollo como instrumento en la lucha contra el terrorismo. Se mencionó anteriormente que la AOD no incluye las categorías de ayuda militar o misiones de paz. Sin embargo, en el marco de la Reforma del Sector de Seguridad (RSS) del CAD, se incluyen actividades vinculadas a la lucha contra la proliferación de drogas y armas ligeras, como así también a la formación de fuerzas de seguridad (Sanahuja 2012).

4.2. Cooperación sur-sur, financiamiento del desarrollo e interseccionalidad

4.2.1. La cooperación sur-sur y triangular

Como fue explicado anteriormente, la cooperación sur-sur es una herramienta de promoción del desarrollo internacional introducida en la década de 1970. Se basa en las nociones de solidaridad y autodeterminación colectiva entre los países en desarrollo, evitando la posible

¹⁷ Basado en la concepción del desarrollo como libertad de Amartya Sen y plasmada en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1990.

presencia de neocolonialismo y de extractivismo en la CID. El supuesto es que la cooperación sur-sur permite relaciones horizontales y cooperativas, fomentando el intercambio de soluciones basadas en experiencias compartidas. Completaría o incluso reemplazaría una interacción vertical entre donantes del sur global y receptores del norte global (Malacalza, 2020). El término se reconoce como un área de la CID, pero donde los donantes y receptores son partes del sur global. Los cambios significativos en la política internacional de las últimas décadas, así como la aparición de nuevos agentes de poder en el sur global, especialmente China y los BRICS, han ampliado las posibilidades de la cooperación sur-sur.

La cooperación triangular para el desarrollo es otro instrumento, que intenta compatibilizar la cooperación norte-sur y sur-sur. En la cooperación triangular, los donantes tradicionales del norte global apoyan un proyecto de cooperación sur-sur. Así, se combinan los recursos del norte global con las fortalezas, conocimientos y experiencias de los países del sur global.

Tanto la cooperación sur-sur como la cooperación triangular están reconocidas por la comunidad internacional como herramientas que pueden apoyar los ODS (Agenda de Acción de Addis Abeba, 2015). Es importante resaltar que la mayoría de los donantes de cooperación sur-sur no son parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, por lo cual su CID no está recopilada ni regulada por la OCDE. Los proyectos de cooperación sur-sur que las partes califican como CID pueden en realidad no cumplir con los criterios básicos de la Asistencia Oficial para el Desarrollo de la OCDE. En este sentido, existen por ejemplo proyectos de cooperación sur-sur que tienen una concesionalidad muy limitada o que son de ayuda ligada.

4.2.2. *Financiamiento del desarrollo y de los ODS*

El logro de los ODS en 2030, con sus 17 ODS y sus 169 metas, requiere cerrar una brecha de inversión anual estimada en 2,5 billones de dólares (OCDE, 2018, p.22). La enormidad de la tarea parece haber inspirado un pensamiento transformador en los financistas del desarrollo. En abril de 2015, el Grupo del Banco Mundial, junto con otros bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), publican varias declaraciones (AfDB *et al.*, 2015a; AfDB *et al.* 2005b). Allí, explican la agenda “de miles de millones a trillones”. “Se trata de utilizar los ‘miles de millones’ en Ayuda Oficial para el Desarrollo y en otros recursos de desarrollo disponibles para atraer, apalancar y movilizar ‘trillones’ en inversiones de todo tipo”. En resumen, los BMD deciden utilizar fondos públicos para apalancar fondos privados. Esta perspectiva fue reforzada en la Agenda de Acción de Addis Abeba que reconoce el potencial de la Ayuda Oficial para el Desarrollo para desbloquear financiamiento

privado adicional a través de *blended finance* ('financiación mixta'), en particular para inversiones que apoyan el desarrollo del sector privado. Esta nueva tendencia ha sido denominada "el giro hacia lo privado" (Van Waeyenberge, 2015, p. 5), donde el sector privado parece ser el medio y el fin de la CID.

La financiación mixta se refiere al uso de la financiación pública para la movilización de financiación privada. Allí, se combinan fuentes concesionarias públicas y filantrópicas con fondos privados de inversión. El postulado es que la financiación combinada puede respaldar proyectos que inicialmente no resulten atractivos para la financiación comercial, pero que tienen el potencial de volverse comercialmente viables gradualmente (Sierra-Escalante y Lauridsen, 2019). La financiación pública tiene como objetivo ayudar a reducir o mitigar los riesgos con el fin de atraer financiación privada. Esta ya fue usada por ciertos BDM antes de los ODS. Sin embargo, la nueva misión de los BMD para el logro de los ODS ha provocado varias dificultades nuevas (Tan, 2019). Primero, además de movilizar fondos privados para inversiones, los proyectos apoyados ahora deberían generar también un impacto para el logro de los ODS. En segundo lugar, la financiación combinada debe ahora dirigirse también a países frágiles y de bajos ingresos, lo que implica un aumento de riesgos de mercado. Estos cambios representan un giro particularmente difícil para las Instituciones Financieras de Desarrollo, que necesitan atraer inversionistas hacia inversiones generadoras de impacto y en contextos difíciles y riesgosos (Lee, 2017, p.8).

Por lo tanto, la financiación combinada en la era de los ODS está en el centro de la disyuntiva entre intereses públicos y privados; el debate arde en el mundo financiero y académico. La salvaguarda del interés público puede reflejarse en la noción de "adicionalidad del desarrollo", lo que significa que la CID, a través del proyecto de financiación combinada, debería lograr mejores resultados de desarrollo que un proyecto no combinado (OECD, 2018). Sin embargo, por ahora no se encuentra una normativa internacional de financiación mixta que regule y mida esta adicionalidad.

4.2.3. CID y desigualdad: la interseccionalidad

Las diversas formas de desigualdad están a menudo estrechamente relacionadas entre sí. Por ejemplo, la desigualdad de género suele estar relacionada con otras formas de desigualdad, como en materia de salud o educación. Las personas pueden experimentar discriminación y desigualdad acumulativas, basadas en diferentes factores, como la raza, el género y la discapacidad. Esas muchas formas de desigualdad están a menudo conectadas a menores posibilidades de participación en la esfera pública.

Esto se enfatiza en la teoría de la interseccionalidad, un término que fue introducido en las ciencias sociales por Kimberlé Crenshaw en 1989. La interseccionalidad examina cómo varias categorías biológicas, sociales y culturales interactúan y están simultáneamente ligadas a sistemas multidimensionales de discriminación (Crenshaw, 2017). Esta teoría aporta mucho a la CID, porque permite entender conceptos como “desigualdad” o “injusticia sistémica” como correlativos a una combinación de elementos inseparables. Marilyn Frye es autora de la metáfora de la jaula del pájaro, que ilustra la interseccionalidad (Frye, 1983). Las personas vulnerables se ven confinadas por barrotes sistemáticamente relacionados entre sí. Si uno observa muy de cerca un solo barrote de una jaula de pájaro, no podrá ver los demás barrotes. No entenderá por qué el pájaro no vuela, o se detendrá en la problemática de este único barrote. Es solo cuando uno deja de mirar un barrote de cerca, y mira toda la jaula en su conjunto, que puede entender que no hay escape posible y así pensar en una estrategia para ayudar al pájaro a conseguir su libertad. La interseccionalidad permite ver los múltiples barrotes y entender que las distintas desigualdades están relacionadas entre sí. Es el conjunto de desigualdades que encarcela la pobreza y la vulnerabilidad.

5. Reflexiones finales: la CID frente a la pandemia de COVID-19 y la interseccionalidad

La pandemia internacional de COVID-19 es muy reveladora de la necesidad de entender las vulnerabilidades o la incapacidad de alcanzar los ODS con una perspectiva de interseccionalidad. En Argentina, por ejemplo, hay más pobreza en niños de familias monoparentales, que generalmente tienen una mujer como adulta responsable. Las mujeres tienen niveles de desocupación más altos y trayectorias laborales más precarias que los varones. Sus cargas en el hogar limitan sus posibilidades de acceder a empleos a tiempo completo. La pobreza de la niñez aumenta también con la precariedad de sus viviendas, el menor nivel educativo del adulto de referencia de su familia y de su condición de migrante. En consecuencia, género, inestabilidad familiar, precariedad laboral y habitacional, limitación de la educación formal y migración son otros tantos barrotes de una misma jaula (Unicef, 2020).

Esas familias “enjauladas” han sido golpeadas duramente durante la pandemia, debido, entre otras cosas, a sus dificultades para cumplir con protocolos de protección. En este sentido, su acceso al agua potable y el saneamiento no está garantizado y sufren también la imposibilidad de cumplir con el distanciamiento social debido a la precariedad habitacional, la convivencia multigeneracional y la necesidad vital de

realizar trabajos informales cotidianos fuera de su vivienda. Muchos, a menudo con salud ya frágil debido a sus condiciones de vida, incluyendo la malnutrición sistemática, contrajeron COVID-19, lo que sumó así más barrotes a la jaula.

Los niños también se vieron afectados de manera multidimensional, con poco acceso a la educación escolar y con referentes familiares a menudo ausentes por tener que cumplir con tareas de supervivencia (Bocchio, 2020). Las mujeres y niñas tienen más tendencia a dejar de lado sus estudios o trabajos para ocuparse de los hermanos menores, de forma que pierden poder adquisitivo. Demás está decir que las mismas familias sufren desigualdad en cuanto al cuidado hospitalario.

Esas desigualdades son también derechos humanos violados: derecho a la educación, derecho a la salud, derecho a un ambiente sano, derecho a no sufrir discriminaciones, derecho a una vivienda digna, etc. A su vez, la situación es un revés considerable al alcance de muchos de los ODS, tales como el ODS 1 respecto de la pobreza, el ODS 2 respecto del hambre, el ODS 3 respecto de la salud, el ODS 4 respecto de la educación o el ODS 5 respecto de la igualdad de género.

Este cuadro de desigualdades interseccionales, donde el COVID-19 viene multiplicando los barrotes de la jaula y así aumentando aún más la desigualdad general, se está replicado en muchas partes del mundo. Se ha documentado, por ejemplo, que, en los Estados Unidos, la tasa de mortalidad por COVID-19 para los afroamericanos es de 166 por cada 100.000 personas, 160 para los indígenas, 141 para los latinos y 116 para los blancos (Gilbert *et al.*, 2021). Además de los barrotes o las violaciones de los derechos humanos ya citados, el racismo hospitalario ha sido culpado por la menor calidad de cuidado hacia las personas no blancas. Además, no hay dudas de que las desigualdades repercuten también a nivel mundial en el acceso a las vacunas (Sekalala *et al.*, 2021).

Este breve caso de estudio pone de relieve la necesidad de tomar en cuenta la interseccionalidad para el diseño de políticas integrales de CID destinadas a combatir la pobreza, la pandemia y sus intersecciones (Díaz Langou *et al.*, 2020). Más allá de la pandemia, el carácter estructural de las desigualdades debe ser estudiado en la CID para avanzar hacia los ODS. Por ejemplo, de poco sirve un proyecto de CID de construcción de escuelas si no hay libros ni maestros capacitados para ellas y si los niños trabajan durante el día para sobrevivir. El fracaso de algunos proyectos de CID ha estado a menudo relacionado a la falta de comprensión del contexto y en consecuencia del diseño incompleto de sus políticas (De Moerloose, 2020, pp. 70-74). La interseccionalidad permite entender este contexto.

Para concluir, queremos insistir en la pluralidad de conceptos y corrientes de cooperación internacional, desarrollo, y cooperación al desarrollo. La comunidad internacional parece por ahora haber acorda-

do una hoja de ruta común para la CID, los ODS. Pero este acuerdo no impide que haya muchos debates abiertos aún, como, por ejemplo, la interpretación de los ODS, la cuestión de la interseccionalidad, el nexo entre seguridad, paz y desarrollo, así como también el financiamiento de los ODS. Además, quedan abiertas las discusiones sobre eficacia de la ayuda, cooperación sur-sur, ayuda ligada. Sin duda, esta peculiar aérea de las relaciones internacionales seguirá siendo de especial interés tanto para académicos como para profesionales.

Bibliografía

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal*, 88.
- AfDB, ADB, EBRD, EIB, IADB, World Bank Group, IMF (2015a). From Billions to Trillions – Transforming Development, Finance Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance, paras. 1, 4-5.
- AfDB, ADB, EBRD, EIB, IADB, World Bank Group, IMF (2015b). From Billions to Trillions: MDB Contributions to Financing for Development,
- Agenda de Acción de Addis Abbeba (2015). Third International Conference on Financing for Development, UN Doc. A/RES/69/313.
- Aghion, P. y Howitt, P. W. (2009). *The Economics of Growth*. Cambridge: MIT Press.
- Alesina, A. y Dollar, D. (2000). Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *5 Journal of Economic Growth*, 33-63.
- Arenal, C. (1989). La teoría de las relaciones internacionales hoy: debates y paradigmas. *Estudios Internacionales*, 22(86), p. 153-182.
- Arenal, C. (2007). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Cuarta edición. Madrid: Editorial Tecnos.
- Arenal, C. (2015). *Teoría de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Axelrod, R. y Keohane, R. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38(1), 226-254.
- Ayllón Pino, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales, *Carta Internacional*, NUPRI-USP, 25-40.
- Ayllón, B. (2011). La cooperación internacional para el desarrollo: reflexión y acción para los profesionales de las Relaciones Internacionales, en Murillo, Carlos (ed.). *Hacia un nuevo siglo en Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de Costa Rica, Heredia, pp. 277-299.

- Barbé, E. (2007). *Relaciones Internacionales*. Tercera edición. Madrid: Editorial Tecnos.
- Bartolomé, M. (2006). *La seguridad internacional post 11S: contenidos, debates y tendencias*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Bocchio, M. C. (2020). El Futuro Llegó Hace Rato: Pandemia y Escolaridad Remota en Sectores Populares de Córdoba, Argentina. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, vol. 9, 3e, pp. 1-10.
- Bosselmann, K. (2017). *The principle of sustainability, Transforming law and governance* (2a ed.). Londres: Routledge.
- Bürgi Bonanomi, E. (2015). *Sustainable development in international law making and trade: International food governance and trade in agriculture*. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Brown, S. (2020). The Rise and Fall of the Aid Effectiveness Norm. *European Journal of Development Research*, vol. 34, 1230-1248 (2020).
- Burnside, C. y Dollar, D. (2000). Aid, Policies, and Growth. *The American Economic Review*, 90(4), pp. 847-868.
- Burnside, C., Dollar, D. (2004). Aid, Policies, and Growth: Reply. *The American Economic Review*, 94(3), pp. 781-784.
- Calduch, R. (1991). Capítulo 4. Las Relaciones Internacionales. En *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
- Checkel, J. (1998). The Constructive Turn in International Relations Theory. *World Politics*, 50(2), 324-348.
- Collier, P. (2006). Is Aid Oil? An analysis of whether Africa can absorb more aid. *World Development*, 34(9), pp. 1482-1497.
- Crenshaw, K. W. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics, 1989 University of Chicago Legal Forum 1, pp. 138-167.
- Crenshaw, K. W. (2017). *On Intersectionality: Essential Writings*. Nueva York: The New Press.
- Dann, P. (2013). *The Law of Development Cooperation, A Comparative Analysis of the World Bank, the EU and Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Moerloose, S. (2020). *World Bank environmental and social conditionality as a vector of sustainable development*. Zürich: Schultess.
- Díaz Langou, G. (2020). Impacto social del COVID-19 en Argentina. Balance del primer semestre del 2020, CIPPEC DT 197.
- Dunne, T., Baylis J. y Smith, S. (eds.) (2001). *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunne, T. y Smith, S. (eds.) (2013). *Theories of International Relations: Discipline and Diversity*. Tercera edición. Oxford: Oxford University Press.
- Easterly, W. (2013). *The Tyranny of Experts*. Nueva York: Basic Books.

- Easterly, W. (2006). *The White Man's Burden: why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Nueva York: Oxford University Press.
- Erdem Türkelli, G. (2020). *Transnational Multistakeholder Partnerships as Vessels to Finance Development: Navigating the Accountability Waters*. Global Policy: Next Generation.
- Fino, D. (ed.) (1996). *Impasses et promesses, l'ambiguïté de la coopération au développement*. Ginebra: Graduate Institute Publications.
- Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: Rome Declaration on Harmonization (2003): bit.ly/36enUjY. Accra Agenda for Action (2008): bit.ly/2V6sRJ8. Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005): bit.ly/3hKx5Oe.
- Busan Partnership for Effective Development Cooperation (2017): bit.ly/36k7ero.
- Frye, M. (1983). *The Politics of Reality: Essays in Feminist Theory*. Berkeley: Crossing Press.
- Gómez Galán, M. (2001). Introducción: la nueva sociedad global y sus necesidades. ¿Un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo? En Gómez Galán, M. y Sanahuja, J. A. (coords.). *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención* (1a. ed.). Madrid: CIDEAL.
- Gilbert, K. L. et al. (2021). For Black Americans, Covid-19 is a reminder of the racism of US healthcare. *The Guardian*.
- Gudynas, E. (2014). *Derechos de La Naturaleza y Políticas Ambientales*. Lima: Tinta Limon.
- Hopf, T. (1998). The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, 23(1), 171-200.
- Hirst, M. y Antonini, B. (2009). *Pasado y presente de la Cooperación Norte-Sur para el desarrollo*. Documentos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur.
- Jiménez González, C. G. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(3), 115-147.
- Keohane, R.O. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.
- Lechini, G.T. y Morasso, C. (2015). La cooperación Sur-Sur en el siglo XXI: Reflexiones desde América Latina. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CRIES. 11, 3-2015, 114-133.
- Lee, N. (2017). *Billions to Trillions? Issues on the Role of Development Banks in Mobilizing Private Finance*. Center for Global Development.

- Malacalza, B. (2019). Theoretical Perspectives in International Relations on the Politics of Aid. En Olivie, I. y Perez, A. (ed.). *Aid Power and Politics*. Londres: Routledge.
- Malacalza, B. (2020). Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina, Estudio de casos. *Documentos de Trabajo* (Fundación Carolina), 32.
- Morgenthau, H. (1962). A Political Theory of Foreign Aid. *The American Political Science Review*, 56(2), 301-309.
- Moyo, D. (2010). *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is Another Way for Africa*. Londres: Penguin Books.
- Mudingu, J. (2006). How Genuine Are NGOs? *New Times*, 7 de agosto.
- Nye, J. y Keohane, R. (1971). Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*, 25(3), 329-349.
- OECD (2006). Policy and Good Practice. *Security System Reform and Governance*, París: OECD. En bit.ly/3h1h1wz.
- OECD (2018). Making Blended Finance Work for Sustainable Development Goals. París: OECD Publishing. En bit.ly/3yACjDj.
- OCDE (2020). Official Development Assistance, en bit.ly/3qRmdlN.
- Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 2 (1), 72-92.
- Paz, J. (2020). *La pobreza y la desigualdad de niñas, niños y adolescentes en la Argentina. Efectos del COVID-19*. Buenos Aires: Unicef Argentina.
- PNUD (1990). *Desarrollo Humano Informe 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores. En bit.ly/3ysl3Qs.
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo Periférico. Crisis y transformación*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Salomón, M. (2002). La Teoría de las Relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 4.
- Sanahuja, J. A. y Gómez Galán, M. (1999). Capítulo 1. Breve introducción a la cooperación al desarrollo. En *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*. Madrid: CIDEAL.
- Sanahuja, J. A. (2001). Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional. En González Galán, M. y Sanahuja, J. A. (coords.). *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención* (pp. 51-127). Madrid: CIDEAL.
- Sanahuja, J. A. y Schunemann, J. (2012). El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda. En Sanahuja, J. (coord.). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones políticas y actores* (pp. 17-20). Madrid: Editorial Complutense.

- Sanahuja, J. A. (2019). La Agenda 2030 y los ODS: sociedades pacíficas, justas e inclusivas como pilar de la seguridad. En *La Agenda 2030 y los ODS: nueva arquitectura para la seguridad* (pp. 19-65). Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia de Gobierno.
- Sekalala S. *et al.* (2021). An intersectional human rights approach to prioritizing access to COVID-19 vaccines. *BMJ Global Health*, vol. 6, pp. 1-8.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Sierra-Escalante, K. y Lauridsen, M. L. (2018). Blended Finance: A Stepping Stone to Creating Markets. *IFC EMCompass* Note 51.
- Tan, C. (2019). Creative cocktails or toxic brews? Blended finance and the regulatory framework for sustainable development. Gamma-ge, C. y Novitz, T. (ed.). *Sustainable Trade, Investment and Finance, Towards Responsible and Coherent Regulatory Frameworks* (pp. 300-330). Cheltenham: Edward Elgar,.
- Van Waeyenberge, E. (2015). The Private Turn in Development Finance, Financialisation, Economy, Society and Sustainable Development, Working Paper Series n.º 140.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
- Younas, J. (2008). Motivation for bilateral aid allocation: Altruism or trade benefits. *European Journal of Political Economy*, 24(3), 661-674.

Conflictos internacionales en el siglo XXI

SAID CHAYA¹

1. El estudio de los conflictos internacionales

La guerra como forma organizada de violencia ha sido de particular interés para estudiosos de diversas áreas y también para hombres de Estado desde tiempos remotos. El historiador y militar ateniense Tucídides relató en *Historia de la guerra del Peloponeso* (siglo IV a. C.) los choques que se sucedieron a lo largo de casi treinta años entre la Liga del Peloponeso, que lideraba Esparta, y la Liga de Delos, encabezada por Atenas. También el maestro indio Kautilia desarrolló en su libro *Arthashastra* (siglo III a. C) una serie de recomendaciones para su emperador Chandragupta sobre la conducción de las tropas en tiempos de guerra. Escrito en tercera persona, *Comentarios sobre la guerra de las Galias* (58 a. C.), del emperador romano Julio César, recoge las batallas que encabezó a lo largo de nueve años contra los pueblos germánicos que se oponían a la dominación romana. Por su parte, el célebre libro *El príncipe* (1532), del político florentino Nicolás Maquiavelo, tiene semejanzas con el texto de Kautilia, ya que también dedica varias páginas a la estrategia que deben adoptar los gobernantes frente a los conflictos armados. En el siglo XIX, se publicó *De la guerra* (1832), libro escrito por el mayor prusiano Carl von Clausewitz. Testigo de las guerras napoleónicas, su obra es uno de los tratados de análisis de conflictos armados más voluminosos.

Estos antecedentes reflejan que los estudios sobre la guerra no son nuevos. Sin embargo, tomaron particular vigor, independizándose de las crónicas y los enfoques puramente filosóficos, en los últimos setenta años, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Las relaciones internacionales, especialmente interesadas en la reflexión en torno a los conflictos armados entre Estados, lograron atraer al calor de sus discusiones

¹ Profesor y licenciado en Ciencia Política y doctorando en Relaciones Internacionales. En la Universidad Austral, dirige el Programa de Conflictos Internacionales en el Siglo XXI y el Núcleo de Estudios de Medio Oriente. También es docente a cargo de la cátedra de Análisis Internacional y el seminario de Historia de las Relaciones Internacionales. Sitio web: www.saidchaya.com. Correo electrónico: schaya@austral.edu.ar.

a profesionales provenientes de diferentes áreas, lo que permitió construir enfoques más eclécticos y participativos, en muchos casos dotados de estudios de campo. Mientras que la diplomacia y el derecho brindaron un conocimiento profundizado sobre los procesos de estabilización y sus acuerdos, la historia, la política y la sociología permitieron explicar con mayor claridad los mecanismos domésticos, tanto estructurales como coyunturales, en los cuales el conflicto se apoyaba. Además, numerosos analistas pusieron el foco en la cuestión de los recursos, incluyendo en el debate, con mayor o menor intensidad, a la economía.

Uno de ellos es Edward Carr, quien, en su texto antológico *La crisis de los veinte años*, publicado por primera vez en 1939, comenzó identificando el conflicto como el hecho político por naturaleza:

La política está siempre relacionada con el poder. El uso común del término “política” no aplica a todas las actividades del Estado, sino únicamente a aquellas que involucran conflictos de poder. Una vez que el conflicto ha sido resuelto, se convierte en un tema de rutina administrativa [...]. El poder es un elemento esencial de la política (Carr, 2016: 97).

Por lo tanto, afirma Carr, así como el poder es un factor ineludible, también lo es el conflicto. No es que sea en sí algo intrínsecamente malo. Es, más bien, una característica presente e indispensable tanto en el escenario local como en el internacional, donde la cumbre del conflicto tiene un nombre: “guerra”. La importancia de una disputa entre dos Estados, por ejemplo, radica en el poder que cada Estado tiene. Por eso, afirma el autor, no es igual un conflicto entre el Reino Unido y Nicaragua que entre el Reino Unido y Japón. Gobernar implica ejercer poder, y eso no excluye a la esfera internacional. Carr identifica allí tres fuentes de poder: el militar, el económico y la opinión pública.

Hans Morgenthau, en su libro *Política entre las Naciones*, aparecido en 1948, también entiende a la política internacional como una lucha por el poder, ya que, independientemente de los fines que cada Estado se proponga, el poder es siempre el medio. Sin embargo, no todas las acciones que los Estados emprenden entre sí son necesariamente políticas; de hecho, la mayoría de las iniciativas legales, económicas, humanitarias o culturales no son estrictamente políticas. Asimismo, no todas las naciones tienen el mismo interés en la política internacional. Habrá Estados profundamente involucrados, afirma, así como habrá otros con menor interés. Ejemplo de ello son, en tal caso, Estados Unidos y Mónaco. En definitiva, no todos los Estados están igualmente involucrados en la lucha por el poder.

Del mismo modo, Kenneth Waltz, en *El hombre, el Estado y la guerra*, de 1959, insistió en que la cuestión de los conflictos armados entre dos Estados se trataba de una cuestión de cálculo. En un sistema que es, por naturaleza, anárquico, no existe la armonía,

afirma. Por tanto, cualquier Estado que desee alcanzar determinados objetivos deberá evaluar si estos son lo suficientemente valiosos como para sacrificar la paz. En cuanto cada Estado es soberano, es decir, último juez en su propia causa, que es la determinación de sus objetivos nacionales, los gobiernos deben estar listos para emplear la fuerza o pagar el costo de su debilidad, porque el conflicto es una variable omnipresente en la vida de las naciones. En conclusión, entre Estados independientes, la guerra es inevitable; aunque ello no elimina la búsqueda de consensos, al menos temporales, a través de la cooperación. Esos acuerdos, invariablemente, estarán teñidos, si no de guerra, por lo menos de la amenaza de guerra. Hay una constante posibilidad de conflicto siempre que haya dos Estados en la búsqueda de promover sus intereses sin que haya una autoridad por sobre ellos que los regule a la cual el más débil pueda acudir para protección.

Otro importante desarrollo en torno a la cuestión de la conflictividad internacional fue realizado por Raymond Aron en su libro de 1966 llamado *Paz y guerra entre las naciones*. Las relaciones internacionales, un reino compuesto por Estados soberanos, independientes, celosos de sus intereses y su prestigio, han demostrado su interés por el estudio de los conflictos, sabiendo que es imposible que estos desaparezcan. Al mismo tiempo, resulta poco prudente suponer que el derecho y los mecanismos de seguridad colectiva son suficientes para evitar el conflicto. Sin embargo, afirma Aron, en un contexto de rivalidad internacional, la prudencia permite a las personas de Estado, a quienes se les ha confiado el destino de la nación que les toca dirigir, elegir la limitación de la violencia en lugar de adoptar una visión "absoluta" de justicia. Ello podría llevarlos a abrazar el derecho o los compromisos previamente adquiridos con otros Estados. Esto sucede porque la violencia no se presenta desnuda, y raramente tiene el carácter bestial que le atribuyen algunos autores al estado de naturaleza. En realidad, la moralidad es parte de la política. La violencia, en lugar de mostrarse únicamente como guerra, aprendió a adoptar diferentes formas.

La caída del comunismo soviético al final de la década del ochenta significó un espaldarazo a las teorías liberales que, al contrario del pensamiento general de los autores anteriores, sostenían que el estado normal de las relaciones internacionales es la paz y no la guerra. Entre ellos se destacó Francis Fukuyama, con su obra *El fin de la historia y el último hombre*, de 1992. Persiguiendo la inspiración kantiana que propone la paz perpetua, el autor afirmó que, con la desaparición de la Unión Soviética y la descolectivización de China, la humanidad se aproximaba al punto final de su evolución ideológica. Los fundamentos del mundo pacífico que se aproximaba

tenían sus raíces en el liberalismo de los siglos XVIII y XIX, promotor de la democracia y el libre comercio. La preeminencia del Estado liberal, que reconoce y protege mediante las leyes la libertad y la democracia a través de su consentimiento, sería abrumadora. Estas afirmaciones tienen consecuencias para las relaciones internacionales, de las cuales la más importante es la presunta falta de oposición a que Occidente ejerza la dirección de los asuntos mundiales. En definitiva, la eliminación del conflicto no solo es posible, sino que además es un signo de progreso.

Por el contrario, Joseph Nye, en *Comprender los conflictos internacionales*, editado por primera vez en 1993, no descarta que las democracias también puedan encabezar conflictos armados. Se trata de evaluar la calidad democrática, y no solo el sistema político en sí. Las democracias estables generan expectativas de paz. Asimismo, aunque es cierto que la caída de la Unión Soviética podría generar la creencia de que el libre mercado triunfó, es importante no perder de vista que, en definitiva, la economía se apoya en determinados contextos jurídico-políticos que le garantizan una mínima seguridad. Por otra parte, la globalización no implicaría homogeneidad. Las identidades tradicionales, o nacionalismos, así como los fundamentalismos religiosos, siguen creando diferencias entre las distintas comunidades. La interdependencia entre los Estados, es decir, la dependencia mutua, es un fenómeno que se agravó con la globalización. Divorciarse del resto del mundo ha demostrado tener costos altísimos. Esta interdependencia no siempre es simétrica: aquellos más vulnerables pagan precios más altos, y, de este modo, la interdependencia como herramienta puede resultar más útil que la fuerza: los Estados no se interesan solo en lo que recibirán por el intercambio, sino que también posan su mirada en aquello que recibirán sus rivales.

Como se ha visto aquí, desde las relaciones internacionales surgieron diferentes visiones sobre la guerra y la paz mundial. En gran parte, estos puntos de vista interpretativos han respondido el sentir de la época en la que surgieron. Mientras que el sistema bipolar resultante del enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética se fortaleció, florecieron las teorías que veían al conflicto como un hecho inevitable en la vida política de las naciones. La debacle del comunismo implicó el surgimiento de una visión optimista sobre el nuevo rol que ocuparía Occidente, que fue, más tarde, suavizada, pero no dejó de tener en especial consideración el rol que la globalización y los nuevos actores (no estatales, domésticos, intergubernamentales, etc.) tendrían en el escenario internacional.

2. Antecedentes: esfuerzos para regular la guerra y promover la paz

La humanidad ha realizado numerosos esfuerzos por erradicar la guerra, con la diplomacia como herramienta fundamental. En este sentido, la práctica de celebrar conferencias comenzó a ser frecuente, especialmente tras períodos de conflictividad prolongada. Una de las primeras cumbres que convocó a un gran número de líderes extranjeros fue la que dio origen Paz de Augsburgo (1555), que reconoció la libertad religiosa de los príncipes alemanes tras la Reforma Protestante (1517). Allí, las negociaciones que se desarrollaron entre el emperador Carlos V y los nobles asociados en la Liga de Esmalcalda fueron un paso importante para morigerar los conflictos en Europa Occidental. Sin embargo, no fue hasta los acuerdos firmados en Osnabrück y Münster, conocidos colectivamente como Paz de Westfalia (1648), que se pudo poner fin a las guerras que se desarrollaron entre los siglos XVI y XVII en aquel continente, estableciendo la inviolabilidad de las fronteras nacionales, limitando el poder transnacional del papa y sus obispos y reduciendo a un carácter ceremonial el rol del titular del Sacro Imperio Romano Germánico. En pocas palabras, las delegaciones reunidas en aquellas localidades dieron origen al Estado moderno e intentaron establecer una suerte de “paz universal”.

Una situación similar tuvo lugar en Europa tras la primera abdicación del emperador francés Napoleón I, cuando los vencedores que lo derrotaron convocaron al Congreso de Viena (1814). Las delegaciones que se reunieron en la capital austríaca a instancias del príncipe Klemens von Metternich, canciller de ese país, buscaban restaurar la paz en toda la región, especialmente después de las campañas militares que llevaron al general corso a conquistar gran parte del Viejo Continente a partir de 1797 y hasta su caída, en medio de una conflictividad continua. Para ello, el congreso estableció el principio de legitimidad, que aseguraba el retorno a sus respectivos tronos de las antiguas dinastías expulsadas por Bonaparte, y el principio de intervención, que permitía la realización de acciones militares externas en Estados donde surgieran focos revolucionarios. Asimismo, se estableció una mesa de diálogo compuesta por las principales potencias de la época: Rusia, Austria, Prusia, Francia y el Reino Unido, conocidos colectivamente como “Pentarquía”. Con el objetivo de garantizar el *statu quo* en Europa, las potencias volvieron a reunirse en los llamados “congresillos” de Aquisgrán (1818), Troppau (1820), Laibach (1821) y Verona (1822), de limitado éxito debido a las diferencias que emergieron entre sus miembros. A partir de las revoluciones de 1830, el sistema de congresos declinó. El impulso inicial se retomó recién en la conferencia de Berlín de 1878, que discutió la situación en los Balcanes y el Mediterráneo oriental, y luego otra cumbre

en la misma ciudad, que tuvo lugar entre 1884 y 1885 y abordó las negociaciones por el reparto de África entre las potencias coloniales. Ambas fueron convocadas por el canciller alemán, el príncipe Otto von Bismarck.

Propio de esta época es también el surgimiento de diversas herramientas del derecho como formas regulatorias de los conflictos armados. En 1863, el filántropo suizo Henri Dunant fundó el Comité Internacional de la Cruz Roja, una organización humanitaria que subsiste hasta nuestros días y que tenía, entre sus objetivos, la protección de soldados heridos en batalla. Más tarde, en 1864, se adoptó la primera Convención de Ginebra, que abordó en una conferencia internacional la situación de los heridos y prisioneros de guerra y el personal médico en el campo de batalla. El documento fue ampliado en 1906, 1929 y 1949 y posee tres protocolos más recientes, dos de 1977 y un tercero de 2005, que complementaron los acuerdos originales. Las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907 fueron otra muestra de deseo por la paz y la estabilidad internacional, donde se privilegiaron el diálogo, la cooperación y la mediación ante las disputas entre los Estados y, para el caso de que los enfrentamientos se volvieran inevitables, se dispuso la regulación del uso de armamento.

Tras el impacto de la Primera Guerra Mundial, que enfrentó a las potencias europeas en un prolongado conflicto que arrojó más de veinte millones de muertos, los acuerdos del sistema de Versalles, firmados entre 1919 y 1920, trataron de establecer un nuevo orden para Europa. En una nueva búsqueda para evitar conflictos armados, se creó, a propuesta del presidente estadounidense Woodrow Wilson, la Sociedad de las Naciones, una entidad intergubernamental que promovía el desarme y la resolución de disputas a través de la negociación. La dificultad en el proceso de toma de decisiones, la exclusión voluntaria o involuntaria de ciertos países con capacidad militar relevante y la falta de influencia necesaria para resolver los diferentes conflictos que se le presentaron, como la guerra de Chaco (1932-1935), la invasión italiana a Etiopía (1935-1936) o el rearme alemán estrictamente prohibido por el Tratado de Versalles, fueron los antecedentes que caracterizaron su incapacidad de hacer frente al espíritu con el que había sido creada. Finalmente, la Sociedad de las Naciones fue incapaz de evitar un nuevo conflicto global: la Segunda Guerra Mundial.

Después de ella, la fundación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la Conferencia de San Francisco de 1945, implicó un nuevo empuje a la búsqueda de una entidad que promoviera, a nivel internacional, la formación de consensos a través del diálogo y la intervención organizada en conflictos armados entre Estados. Su estructura contaba entre sus órganos principales a la Asamblea General, donde estarían representados todos los Estados en igualdad de condiciones, y

el Consejo de Seguridad, un foro dedicado especialmente a los conflictos internacionales, donde el voto positivo o al menos la abstención de los vencedores de la Segunda Guerra Mundial sería imprescindible para tomar decisiones. Esos miembros permanentes con poder de veto eran los Estados Unidos, la República de China (Taiwán), la Unión Soviética, Francia y el Reino Unido. Junto a esta nueva Pentarquía, había otros diez miembros no permanentes, elegidos con un mandato de dos años y siguiendo criterios geográficos. En 1971, la República Popular China reemplazó al gobierno de Taipéi y la Federación Rusa fue declarada sucesora de la banca de la Unión Soviética en 1991. El Consejo de Seguridad se convirtió en el principal responsable de llevar adelante misiones de imposición de la paz (*peace enforcement*) y de mantenimiento de paz (*peacekeeping*), conformadas por fuerzas multinacionales. Mientras que las primeras se enfocan en el uso de fuerzas militares para imponer un cese al fuego o resolver un conflicto habitualmente sin el consenso de al menos una de las partes, las segundas se proponen colaborar en la resolución de un conflicto con el acuerdo de los involucrados, habitualmente sirviendo como tropas de patrulla o separación.

También es importante destacar el rol que otro órgano de las Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia, un tribunal de quince miembros de diferentes nacionalidades, ha tenido en la resolución pacífica de controversias entre los Estados que se someten voluntariamente a sus resoluciones. Asimismo, hay otras entidades vinculadas a la ONU, como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que intervienen activamente para aliviar la carga humanitaria generada por los conflictos armados. En resumen, aunque cuestionada por sus errores y las atribuciones que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad poseen por encima de los demás países, las Naciones Unidas subsisten hasta hoy como el único espacio que reúne a todos los Estados con reconocimiento internacional.

El mundo de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial estuvo marcado por la llamada “Guerra Fría”, caracterizada por la tensión existente entre las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética. En el contexto de una posible destrucción mutua asegurada, ya que ambas contaban con armas de destrucción masiva, era lógico pensar que podrían generar, junto a los países alineados con ellos (“bloques”), organizaciones regionales enfocadas en la coordinación militar a gran escala. De este modo, Estados Unidos, Canadá y sus aliados de Europa Occidental dieron origen a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949, y la Unión Soviética y los países comunistas de Europa del Este fundaron el Pacto de Varsovia en 1955. Estados Unidos y la Unión Soviética, sin enfrentarse directamente, tuvieron una activa participación en los conflictos internacionales que tuvieron lugar en este período: los enfrentamientos por Cachemira, las guerras árabe-israelíes,

la guerra de Corea, la crisis de los misiles en Cuba, la guerra de Vietnam, la participación estadounidense en los golpes militares en Latinoamérica, la guerra civil en el Líbano, la guerra de Malvinas, la guerra entre Irán e Irak y la invasión soviética a Afganistán, entre otros.

La segunda mitad de la década de 1980 estuvo marcada por la decadencia soviética y distensión con los Estados Unidos. El presidente Mijaíl Gorbachov implementó una serie de reformas políticas (*glasnost*) y económicas (*perestroika*) que motivaron el cambio en toda Europa Oriental. En 1989 cayó el muro que dividía Berlín, lo que abrió la puerta a la reunificación alemana; además, un contexto de huelga general y protestas derivaron en la salida del Partido Comunista del poder en Checoslovaquia. En 1990 se realizaron elecciones libres en Polonia y Hungría: en ambos casos, el Partido Comunista fue derrotado. El Bloque del Este se había desmoronado, y el Pacto de Varsovia se disolvió meses más tarde. Moscú reconoció la independencia de Estonia, Letonia y Lituania en septiembre de 1991, y en diciembre se declaró disuelta.

La última década del siglo XX, caracterizada por la preeminencia de los Estados Unidos en la política internacional, no estuvo carente de conflictos. En noviembre de 1990, el presidente iraquí Saddam Hussein (1937-2006) se había negado a acatar la resolución 678 del Consejo de Seguridad, que exigía el retiro de sus tropas del territorio kuwaití, que había sido anexionado por la fuerza en agosto. En enero de 1991, el gobierno de Washington dirigió una operación autorizada por Naciones Unidas que expulsó al ejército invasor, de la que participó la Armada Argentina. Por otra parte, también se consolidó el proceso de paz árabe-israelí, que había comenzado en 1978 tras la firma de los Acuerdos de Camp David entre Egipto e Israel en una conferencia auspiciada por el presidente estadounidense Jimmy Carter. En 1993, israelíes y palestinos pactaron el Acuerdo de Oslo bajo el criterio de “paz por territorios”, nuevamente bajo el patrocinio de un líder de la Casa Blanca: Bill Clinton.

Por otra parte, la disolución de la Unión Soviética fue un importante antecedente al colapso de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, que desató una serie de guerras étnico-religiosas en el país, caracterizadas por la participación de guerrillas independentistas. El primer Estado en separarse fue Eslovenia, tras una serie de choques de baja intensidad con las autoridades centrales en 1991. Por su parte, Macedonia del Norte rompió los vínculos con Belgrado pacíficamente ese mismo año. También en 1991 se independizó Croacia, tras hacer frente a las tensiones con la población serbia que vivía allí y deseaba permanecer unida a Yugoslavia (1991-1995). Una situación similar con la minorías serbia y croata se desarrolló en la guerra de Bosnia (1992-1995), donde el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia (TPIY) reconoció que en la localidad de Srebrenica fuerzas paramilitares serbias cometieron genocidio contra la población bosnia del lugar. Entre 1998 y 1999, se

desarrollaron combates entre los serbios y la población albano-kosovar residente en el sur del país, que exigía la independencia de su provincia. La intervención unilateral de la OTAN, favorable al Ejército de Liberación de Kosovo, fue decisiva para garantizar la salida de las tropas del gobierno de Belgrado. Un estatuto de autonomía para Kosovo, junto con el despliegue de una misión de las Naciones Unidas, fue aprobado por la resolución 1.244 del Consejo de Seguridad. En 1999, el presidente yugoslavo Slobodan Milošević fue acusado de crímenes de guerra, pero murió antes del veredicto del TPIY.

África se caracterizó por la inestabilidad política que desató problemas de convivencia entre las diferentes etnias y llevó al desarrollo de múltiples guerras civiles a lo largo del continente. El conflicto entre tutsis y hutus en Ruanda (1990-1994) y Burundi (1993-2005) rápidamente se expandió a la República Democrática del Congo (1997-2004), que había terminado su propia guerra civil (1996-1997) con la intervención de Uganda. De forma similar, en Liberia, el enfrentamiento entre los krahn y una alianza compuesta por los dan y los mano, originarios del norte, empujó a una guerra civil intermitente que se extendió por más de una década (1989-1997, 1998, 1999-2003) e influyó en el conflicto de Sierra Leona (1991-2002). Somalia, en medio de una guerra entre clanes que se sostiene hasta la actualidad e incluye al territorio secesionista de Somalilandia al norte, fue testigo del escaso éxito de las operaciones humanitarias UNOSOM I y II y de la fuerza de intervención UNITAF, amparadas en resoluciones de las Naciones Unidas y la última de ellas liderada por el gobierno de Washington. La salida de las tropas de la ONU significó el advenimiento de una era de cooperación con otros organismos regionales, como la Unión Africana, que comenzaron a involucrarse en el conflicto buscando su resolución.

En el siglo XXI, la guerra convencional, que incluía la presencia de profesionales disciplinados y uniformados que actuaban en nombre de los Estados, ha dado paso en el centro de la escena a formas de conflicto que, aunque no son estrictamente nuevas, cobran una renovada importancia. Desde la aparición de actores no estatales que han privatizado los conflictos hasta la creciente centralidad de los civiles como foco de la violencia, en particular del terrorismo, pasando por el uso de tecnologías de la información y comunicación como “municiones” de la nueva guerra, los conflictos no convencionales son cada vez más numerosos.

A continuación, en este capítulo presentamos diferentes conflictos internacionales que resultan de particular importancia dadas sus características únicas y actuales:

1. La guerra de Afganistán, una de las heridas abiertas más importantes del siglo XXI y consecuencia directa del ataque terrorista a las Torres Gemelas y el Pentágono el 11 de septiembre de 2001.

2. El embargo a Cuba por parte de los Estados Unidos, un conflicto que, aunque nunca alcanzó dimensiones que permitan hablar de un conflicto armado, demuestra que la presión internacional no siempre se ejerce por medios militares.
3. El conflicto árabe-israelí, que hunde sus raíces en disputas que emergieron al menos en el siglo XIX y se proyectan en la actualidad con una renovada fuerza, por lo que se vuelve prácticamente imposible alcanzar una solución.
4. Los conflictos en los Grandes Lagos de África, que muestran, en diferentes capas, cómo pueden interrelacionarse factores étnicos, confesionales e históricos para dar origen a una sucesión de conflictos vinculados.
5. La guerra de Siria, que sirve de ejemplo para observar tanto el impacto particular de un suceso regional, como la mutación de los conflictos prolongados y su proceso de derrame a la región en la que están insertos.
6. Los conflictos en el Sahel, que permiten analizar la forma en la que el yihadismo se aprovecha de situaciones de inestabilidad para desarrollar su potencial, que involucra no solo financiamiento externo, sino también el uso de una “marca” internacional.
7. La situación en el mar de la China Meridional, que, aunque todavía no ha eclosionado en un conflicto abierto, sostiene rasgos que permiten afirmar que, de no resultar exitosas las intercesiones diplomáticas, la situación podría escalar.

3. La guerra de Afganistán

En 1989, el retiro de las tropas soviéticas de Afganistán² implicó el debilitamiento del presidente Mohammad Najibullah, que comenzó una guerra abierta contra los *muyahidines*, grupos islamistas armados entre los que se contaban numerosos árabes, con relativa autonomía y que, con el respaldo de Estados Unidos, habían combatido la ocupación de su territorio durante la década de los ochenta. Aunque Najibullah aceptó renunciar y entregar el poder a un grupo de representantes de las facciones de los muyahidines, signatarios del Acuerdo de Peshawar (1992) auspiciado por Pakistán, otros sectores del movimiento islamista desconocieron el tratado y decidieron marchar sobre Kabul, lo que dio origen a un nuevo conflicto entre los diversos bandos. Mientras tanto, el

² En 1979 las tropas soviéticas invadieron Afganistán y derrocaron al titular del Presidium Supremo Hafizullah Amin para instalar en su lugar a un líder leal a Moscú: Babrak Karmal.

gobierno interino surgido en Peshawar proclamó un Estado islámico y meses más tarde eligió a Burhanuddin Rabbani como presidente.

En 1994 emergió con fuerza un nuevo movimiento, los talibanes (“estudiantes”)³, con raíces en el sunismo del subcontinente indio y compuesto, fundamentalmente, por afganos, y le dio un tono más nacionalista al movimiento. Sus miembros pertenecían a comunidades rurales y, en lugar de recibir educación formal, habían sido instruidos en *madrasas*, escuelas habitualmente conservadoras, anexas a las mezquitas, donde se enseñaba la memorización del Corán y los preceptos islámicos. Su líder, Mohammad Omar, era hijo de unos agricultores pobres del sur del país. Por entonces pasó a ser conocido como *mulá* o “señor”, en un sentido reverencial, lo que daba a entender su condición de maestro religioso. Aunque la mayoría de los talibanes habían luchado junto a los *muyahidines* contra la ocupación soviética, preferían no usar ese nombre para diferenciarse de los que ahora eran sus enemigos. Los talibanes tenían una visión nacionalista, diferenciada de una visión de difusión internacional del islam que habían promovido los *muyahidines* en su momento. Tras una sucesión de aplastantes victorias militares, Omar reunió a varios miles de clérigos en las afueras de Kandahar (1996). La asamblea proclamó el Emirato Islámico de Afganistán y otorgó a Omar el título de “príncipe de los creyentes”. Este, con el apoyo de Pakistán, tras engrosar sus tropas con los desertores de los *muyahidines*, entre los que se encontraba Osama bin Laden y sus seguidores agrupados en *Al-Qaeda*, avanzó sobre Kabul meses más tarde, para imponer allí una visión severamente rigorista de la ley islámica, que incluía amplia censura en los medios de comunicación, la adopción de un código de vestimenta y la supresión de actividades de esparcimiento. Asimismo, las mujeres fueron apartadas de las escuelas y hospitales y expulsadas de la administración pública, en lo que algunos consideran fue un auténtico *apartheid* de género. Najibullah fue secuestrado de las oficinas de Naciones Unidas, donde se había refugiado, para ser torturado y asesinado horas más tarde.

En 1998, Estados Unidos exigió a Omar la extradición de Osama bin Laden, a quien culpaba de las explosiones en sus embajadas en Dar es-Salam y Nairobi. Ante la negativa, Washington procedió a bombardear el sur del país. Esta situación fortaleció la posición de Osama bin Laden, que comenzó a dialogar con la Alianza del Norte, un agrupamiento de tropas irregulares que reunía a los *muyahidines* que habían escapado a la persecución de los talibanes. Mientras tanto, Omar recibió críticas del ala más nacionalista de sus partidarios tras las incursiones estadounidenses. El 11 de septiembre de 2001, *Al-Qaeda* secuestró cuatro aviones

³ Aunque en persa el término *talibán* significa “estudiantes” y es en sí mismo una forma plural, siendo el singular *talib* (“estudiante”), la Real Academia Española sugiere el uso de “talibán” para el singular y “talibanes” para el plural.

de pasajeros. Dos de ellos fueron estrellados contra las Torres Gemelas en Nueva York y otro contra el Pentágono en Washington, mientras que el cuarto fue derribado. Los ataques derivaron en casi tres mil muertos y decenas de miles de heridos.

El 12 de septiembre, en su resolución 1.368, el Consejo de Seguridad reconoció “el derecho a la defensa individual o colectiva” de los países miembro en caso de un ataque, autorizando implícitamente a Estados Unidos a tomar medidas contra Al-Qaeda. El presidente de los Estados Unidos George W. Bush exigió a Kabul la inmediata entrega de Osama bin Laden. La posibilidad de un conflicto armado radicalizó a los talibanes y los acercó a Al-Qaeda, lo cual creó una justificación para una *yihad*⁴ perpetua y a gran escala. El presidente de Pakistán, Pervez Musharraf, se alejó de Omar y autorizó a los aviones de Estados Unidos a surcar libremente los cielos del país, aunque esto generó la oposición de algunos sectores internos, en particular los de la frontera norte afgano-pakistaní. El 7 de octubre, Estados Unidos y el Reino Unido lanzaron la operación “Libertad Duradera”, invadiendo el territorio afgano con el respaldo de amplios sectores de la Liga del Norte. Para diciembre, las principales ciudades del país habían sido ocupadas y los talibanes estaban prácticamente derrotados.

En diciembre de 2001, la ONU convocó en Bonn (Alemania) a una conferencia en la que participaron veinticinco representantes de distintos sectores de la población afgana. Los presentes firmaron un acuerdo y se dividieron las diferentes oficinas del gobierno, y manifestaron su beneplácito para el establecimiento de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (FIAS), una misión autorizada por Naciones Unidas y compuesta por soldados de la OTAN para asistir a las nuevas autoridades en la imposición de su autoridad, ocuparse del entrenamiento del ejército y encarar la lucha contra la insurgencia. Poco después de la conferencia de Bonn, renunció Rabbani y Hamid Karzai asumió en su lugar, primero como titular de la Autoridad de Transición (2001-2002), luego como presidente interino (2002-2004), y finalmente como presidente constitucional (2004-2009, 2009-2014).

Sin embargo, no pasó mucho tiempo hasta que los talibanes surgieron nuevamente, fundamentalmente debido a una serie de fallas en el Estado central. En primer lugar, el FIAS no llevaba un uniforme distintivo de Naciones Unidas. Estaba, más bien, asociado a la protección del gobierno de Karzai, rechazado por los sectores excluidos de la administración central. Cuando el FIAS se involucró en el proceso de reconstrucción del país, comenzaron a evidenciarse casos de corrupción que

⁴ Aunque *yihad* pueda traducirse al español como “lucha contra los infieles”, no hace referencia específicamente a una lucha material, sino que puede ser también de tipo espiritual, personal, contra “lo impuro” que vive en el creyente. Le caben, por tanto, diferentes interpretaciones.

asociaban a las tropas extranjeras con amigos y familiares de los grupos en el poder. De este modo, el organismo de la OTAN resultó una semblanza al rol que jugaron los soviéticos durante la presidencia de Najibullah, en la década de los ochenta: una fuerza de ocupación extranjera. En segundo lugar, la relación entre las autoridades nacionales y provinciales y las *jirgas* (asambleas tribales) eran tirantes. En general, los afganos tenían preferencia por resolver sus asuntos junto a los ancianos del pueblo en lugar de recurrir a la administración gubernamental. Además, a pesar de que las autoridades de Kabul desmantelaron las medidas de segregación de las mujeres y abolieron las leyes religiosas más extremas, muchas de ellas siguieron siendo aplicadas en aldeas remotas y lejanas a la mano del Estado. En tercer lugar, el éxito de las organizaciones promotoras de la yihad en Europa, África y Medio Oriente aumentó la popularidad de los talibanes; en muchos casos, esas organizaciones se mostraron dispuestas a cooperar con ellos para lograr avances, organizando atentados en las principales ciudades y recuperando el control de regiones ubicadas en los márgenes.

Actualmente, un 30 % de los territorios rurales de Afganistán, fundamentalmente aquellos junto a la frontera con Pakistán, están bajo el dominio de los talibanes. Mohammad Omar murió en 2013 de tuberculosis. Su sucesor, Akhtar Mansour, fue asesinado en un ataque de drones perpetrado por Estados Unidos en 2016. Desde entonces, Haybatullah Akhundzada está a cargo del movimiento. Mientras tanto, Ashraf Ghani Ahmadzai, quien fuera ministro de Economía de Karzai, fue elegido presidente en 2014 y nuevamente en 2019. En diciembre de 2020, Ghani y los talibanes comenzaron una serie de reuniones en Doha con miras a lograr un acuerdo. En marzo de 2021, el comité volvió a reunirse en Dusambé. En abril, el presidente estadounidense Joe Biden anunció el retiro de las tropas de su país del territorio afgano.

4. El embargo a Cuba

Tras la guerra hispano-americana (1898) y en virtud del Tratado de París de ese año, Estados Unidos se hizo cargo de la administración de la isla bajo la forma de un protectorado hasta 1902 y continuó, luego de ello, dando apoyo militar a las autoridades de ese país. Desde entonces, la relación con las autoridades de La Habana era favorable, dado que la mayoría de las inversiones en Cuba eran realizadas por empresarios estadounidenses y el grueso de sus exportaciones, particularmente azúcar y tabaco, tenían como destino los Estados Unidos. Las empresas estadounidenses también controlaban los servicios públicos, la banca y el juego. Fulgencio Batista, primer presidente constitucional (1940-1944)

y luego de facto desde 1952, aumentó la dependencia con Washington. En 1959, una revolución depuso al dictador, que partió al exilio en República Dominicana, e instaló en su lugar un gobierno liderado por los miembros del Movimiento 26 de Julio, encabezado por Fidel Castro y del que también formaba parte el médico argentino Ernesto “Che” Guevara, que se convertiría en uno de los actores más importantes del nuevo gobierno. Desde entonces, las relaciones entre ambos Estados comenzaron a deteriorarse rápidamente.

En 1960, Moscú acordó con Cuba la provisión de combustible soviético para sus refinerías. Estas, bajo control de capitales estadounidenses y europeos, se negaron a aceptarlo, y recibieron el respaldo de Washington. Castro dispuso entonces la nacionalización sin compensación del sector energético, lo que resultó en la cancelación, por parte de Estados Unidos, de la compra de azúcar cubano, que fue rápidamente reubicada en el mercado soviético. La Habana respondió con nuevas expropiaciones. Fue entonces cuando Eisenhower dispuso las bases del embargo económico contra la isla, prohibiendo el comercio de todo tipo de bienes, excepto alimentos y medicamentos. En enero de 1961, se rompieron relaciones diplomáticas. En abril, poco después de la asunción de John Kennedy en la presidencia de Estados Unidos, un grupo de exiliados cubanos, con el apoyo velado del gobierno de Washington, organizó una fallida invasión a la bahía de Cochinos. Las tropas cubanas rechazaron rápidamente el ataque.

En octubre de 1962, la Agencia Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA) detectó en la isla una serie de instalaciones soviéticas de misiles balísticos de rango medio (R-12 y R-14), capaces de transportar ojivas nucleares. El líder soviético Nikita Khrushchev anunció que los dispositivos respondían a una estrategia únicamente defensiva; además, internamente, desde Moscú confiaban en que Kennedy aceptaría la situación con tal de evitar una guerra. Mientras tanto, el presidente estadounidense era presionado por las Fuerzas Armadas para realizar una invasión a gran escala. Aunque aceptó el bloqueo marítimo de la isla, se mostró cauto de organizar un desembarco. A instancias del secretario de Defensa, Robert McNamara, optó por llevar adelante conversaciones secretas. El presidente envió a su hermano Robert Kennedy, fiscal general, a negociar personalmente con el embajador soviético en Washington, Anatoly Dobrynin. Finalmente, Estados Unidos levantó el bloqueo marítimo, se comprometió a través de una declaración pública a no invadir Cuba y retiró los misiles Jupiter que tenía desplegados en Turquía como parte de un acuerdo con la OTAN. La Unión Soviética, por su parte, aceptó dismantelar las bases y retirar paulatinamente a sus científicos (tal era el nombre que daba a los asesores militares) de Cuba. A pesar de la distensión generada tras la crisis de los misiles, Moscú mantuvo su condición hegemónica sobre la isla al menos hasta la caída del muro de

Berlín. La Habana se comprometió con los procesos revolucionarios en América Latina y África (Nicaragua, Chile, Congo, Angola, etc.) a través del entrenamiento de guerrillas y la provisión de soldados. Eso convirtió al país en un asunto de seguridad para los Estados Unidos, que logró su expulsión de la Organización de Estados Americanos (OEA).

El cuadro se agravó cuando, en la década de los ochenta, la Fundación Nacional Cubano-Americana (FNCA), que agrupaba a exiliados cubanos conservadores residentes en Estados Unidos, se organizó con mayor eficiencia bajo el liderazgo de Jorge Mas Canosa. El poder económico, los objetivos claros y la radicación en Florida y Nueva Jersey, estados clave para el proceso electoral, le dieron una suerte de poder de veto sobre la política exterior estadounidense hacia Cuba. Ello en parte explica que, pese a los intentos de revinculación realizados por los presidentes Gerald Ford y Jimmy Carter, sus sucesores, Ronald Reagan y George H. Bush, hayan optado por una política más crítica hacia La Habana. La nueva política aperturista encarada por Moscú empujó a que el presidente soviético Mijaíl Gorbachov le pidiese a Fidel Castro en 1989 que se abstuviera de ordenar intervenciones en América Latina y África como un gesto de normalización de relaciones con Estados Unidos. Moscú comenzaba a alejarse de su aliado tras casi treinta años.

Hacia 1991, frente al desmoronamiento de la Unión Soviética, George H. Bush se convirtió en el primer presidente estadounidense en exigir un cambio de régimen en la isla bajo las consignas “libertad y democracia”. Esta postura fue reforzada por la Ley Torricelli⁵ sobre los derechos humanos en Cuba, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en 1992. Cuba se debilitaba: entre 1989 y 1993, la economía se había contraído un 40 % fruto del cese de las exportaciones al bloque del este, que comprendían el 85 % del total; también habían finalizado los subsidios soviéticos, que rondaban los cinco mil millones de dólares anuales. A partir de 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha votado anualmente en contra del embargo; también se pronunció en contra de la Unión Europea, partidaria de llevar el asunto a un tribunal de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, en 1996, la situación se agravó aún más con la Ley Helms-Burton, que reducía el margen de maniobra del presidente de los Estados Unidos en sus relaciones con Cuba, convirtiendo el embargo en competencia del Congreso.

A pesar de que la isla ya no representaba una amenaza a la seguridad de los Estados Unidos, George W. Bush mantuvo una rígida

⁵ La Ley Torricelli o Cuban Democracy Act es una norma del Congreso de los Estados Unidos propuesta por el representante demócrata del estado de Nueva Jersey, Robert Torricelli, aprobada en 1992, que endurecía las sanciones existentes y prometía levantarlas en caso de una transición democrática en Cuba que incluyera el apartamiento de Fidel Castro.

postura anticastrista a lo largo de sus dos mandatos como presidente (2001-2005, 2005-2009). La situación se agravó aún más con el alineamiento entre Cuba y Venezuela. La proximidad del régimen de Hugo Chávez, que presentaba una retórica hostil contra Washington, alejó las posibilidades de un cambio en las relaciones con La Habana. El 18 de febrero de 2008, Fidel Castro, gravemente enfermo, renunció como presidente de Cuba. Fue sucedido por su hermano Raúl.

En 2009, asumió en Estados Unidos Barack Obama, quien, tras cincuenta años de políticas de distanciamiento, parecía dispuesto a cambiar las relaciones con la isla, y comenzó el proceso que se conoce como “deshielo”. Poco después de hacerse cargo de la Casa Blanca, permitió el turismo entre ambos países, reforzó los lazos culturales y autorizó a empresas de telecomunicaciones de origen estadounidense a prestar servicios en Cuba. Ese mismo año, habilitó el regreso de Cuba a la OEA, que el gobierno de La Habana rechazó, pero que significó un gesto de enorme importancia para sus autoridades. En 2014, tras una gestión de buenos oficios encarada por el papa Francisco, Obama y Castro anunciaron la reanudación de relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba; asimismo, Cuba fue retirado de la lista de países patrocinadores del terrorismo del Departamento de Estado poco tiempo después. Finalmente, en 2016, Obama visitó la isla y se reunió con Castro. Aunque, en esencia, el embargo no cambió, durante la presidencia de Obama se llevaron adelante una serie de “actualizaciones” que permitieron su relativa flexibilización.

Donald Trump, sucesor de Barack Obama en la presidencia de Estados Unidos, puso en pausa el proceso de normalización, devolviendo al país a la lista de patrocinadores del terrorismo, de forma que anulaba algunos de los acuerdos previamente firmados usando una retórica similar a la de la Guerra Fría. En 2019, Miguel Díaz Canel reemplazó a Raúl Castro como presidente, en un gesto que simbolizó la llegada de una nueva generación de cubanos al poder. Finalmente, en 2021, el regreso de los demócratas a la Casa Blanca de la mano de Joe Biden implica una revisión de las medidas trumpistas, por lo que es posible considerar al periodo 2017-2021 como una pausa en el proceso de normalización.

5. El conflicto árabe-israelí

Pocos días después del comienzo de la Primera Guerra Mundial, el gobierno de Estambul firmó con Berlín un acuerdo que implicó el ingreso del Imperio otomano en el conflicto. El Reino Unido se había propuesto intervenir para debilitar la posición otomana, aunque sin afectar a sus tropas, ocupadas en el teatro europeo. Para ello, promovió, a través

de la provisión de fondos y datos de inteligencia, una suerte de revolución en las provincias árabes dominadas por el sultán Mehmed V. El principal interlocutor de los británicos era Hussein bin Ali, emir de La Meca, un refinado líder militar que logró reunir a más de cincuenta mil soldados, el doble de los que el Imperio otomano tenía desplegados en la región. El proyecto de Hussein y sus partidarios era establecer un gran Estado árabe, que incluyera todos los territorios árabes ocupados desde Adén hasta Damasco. Desde Londres se habían comprometido a colaborar para que fuera realidad. La conscripción obligatoria de los varones árabes al frente de batalla (*safar barlik*) y el secuestro de los cultivos de trigo y cebada, ambas medidas promovidas por Estambul, aumentaron la popularidad de Hussein y su ejército, que se rebeló con éxito contra las fuerzas otomanas en 1916, en lo que se conoció como “Gran Revuelta Árabe”.

Al mismo tiempo, en 1917, Arthur Balfour, canciller del Reino Unido, a través de la Declaración que lleva su nombre, se comprometió por escrito con el barón Walter Rothschild, miembro de la Cámara de los Lores y de la Federación Sionista de ese país, a la creación de un “hogar nacional” en Palestina. El sionismo era un movimiento político-religioso que aspiraba a la creación de un Estado confesional judío en Tierra Santa. A lo largo del siglo XIX, en el contexto de la decadencia otomana, Rusia y Francia habían impuesto a Estambul una serie de acuerdos que les permitían ejercer una suerte de tutelaje sobre ortodoxos y católicos residentes en el Imperio, y de esa manera intervenir activamente en su política a través de la protección de estas minorías religiosas cristianas frente a un Estado identificado colectivamente con el islam. Londres buscaba, patrocinando a los judíos, poder jugar un rol similar, dado que sus intentos de implantar colonias protestantes en la región habían tenido un resultado moderado.

Ni árabes ni judíos tomaban en cuenta que el Reino Unido tenía también otros proyectos. Conscientes de la próxima desintegración del Imperio otomano, Francia y el Reino Unido habían dividido en 1916 las posesiones de la Sublime Puerta en Medio Oriente a través del Tratado Sykes-Picot, que llevaba el nombre de sus negociadores: sir Mark Sykes y François Georges-Picot. El acuerdo implicaba la reorganización del territorio en diversos sectores, dos asignados a la influencia francesa y británica, otros dos a su control directo bajo la forma de protectorados y un quinto que consagraba a una parte de Palestina, incluyendo Jerusalén, como “territorio internacional”. Aunque el tratado sufrió modificaciones, su espíritu sobrevivió. Cuando terminó la guerra, independientemente de las aspiraciones de los pueblos del lugar y las promesas realizadas, Francia consagró su dominio sobre Siria y Líbano y el Reino Unido hizo lo propio en Palestina (hoy Israel y Palestina), Transjordania (hoy Jordania) y Mesopotamia (actualmente Irak). Estas

decisiones fueron legitimadas por la Sociedad de las Naciones bajo la figura del “mandato”, donde las potencias tenían prohibida la anexión del territorio confiado, pero podían hacerse cargo de la extracción de recursos y la asignación de la obra pública.

Con la independencia de Irak (1932), Líbano (1943), Siria y Jordania (1946), únicamente quedaba el Mandato de Palestina. A mediados de la década del veinte, judíos y árabes habían comenzado a enfrentarse entre sí y, por separado, contra la autoridad ocupante; asimismo, se había promovido la migración de judíos al territorio, por lo que su número aumentó en varias decenas de miles. Por otra parte, asomaban formas de organización comunitarias más avanzadas: por un lado, la Agencia Judía y, por el otro, el Alto Consejo Árabe. El Reino Unido y los Estados Unidos promovieron, entre 1946 y 1947, los planes “Morrison” y “Bevin”: en sus rasgos generales, preveían la creación de una federación de municipios árabes y judíos con un margen de autonomía, declaraban a Jerusalén “ciudad internacional”, establecían cuotas migratorias para asentarse en el territorio y extendían la administración extranjera por un lustro. Ambos proyectos fueron rechazados por los habitantes del lugar. Finalmente, se encargó el tema a la Asamblea General de las Naciones Unidas, que, en virtud de la recomendación realizada por el Comité Especial creado para tal efecto (UNSCOP), en su resolución 181 aprobó el Plan de Partición en agosto de 1947. La propuesta incluía la creación de dos Estados, uno judío y otro árabe, y Jerusalén como una entidad independiente (*corpus separatum*), administrada por el Consejo de Administración Fiduciaria, uno de los órganos de Naciones Unidas. Mientras que la Agencia Judía aprobó el plan, el Alto Consejo Árabe lo rechazó, lo que recrudeció los enfrentamientos entre ambos grupos.

En 1948, el Reino Unido retiró sus tropas, Israel declaró su independencia y estalló la primera guerra árabe-israelí, ante la negativa de los árabes de reconocer el Plan de Partición. Algunos miembros de la Liga de Estados Árabes (LEA), entre los que se encontraban Irak, Egipto y Transjordania, desplegaron sus tropas en las zonas palestinas dispuestos a dar batalla. La superioridad numérica y organizativa aseguró una contundente victoria de los israelíes, que anexaron la mayoría del territorio asignado a los árabes; la Ribera Occidental quedó en manos de Transjordania, y la Franja de Gaza, bajo control egipcio. Más de setecientos mil palestinos fueron desplazados de sus hogares, en lo que se conoce colectivamente como *Al-Nakba* (“la catástrofe”). La resolución 194 de la Asamblea General planteó el derecho de retorno de los refugiados palestinos a sus hogares, tema que hasta la actualidad es disputado por Israel.

En 1956, tras la nacionalización del canal de Suez llevada adelante por el presidente de Egipto Gamal Abdel Nasser, se inició la segunda guerra árabe-israelí. De capitales británicos y franceses, el canal era territorio neutral bajo protección británica, en virtud de la Convención

de Constantinopla (1888). Las escaramuzas entre el ejército egipcio y las fuerzas británicas eran sutiles pero frecuentes. La expropiación forzosa del paso internacional fue acompañada del bloqueo de los estrechos de Tirán, implementado con anterioridad, en lo que constituía el acceso israelí al océano Índico. Además, Nasser prohibió explícitamente el paso de buques israelíes por el canal. Unidos en virtud de un tratado defensivo secreto firmado ese mismo año, el protocolo de Sèvres, los israelíes conquistaron la Franja de Gaza y la península de Sinaí gracias al apoyo aéreo de los británicos y franceses. En lo militar, la operación había sido un éxito, aunque no así en lo político: la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética empujó a que ambas superpotencias rechazaran la intervención armada, en un intento de sumar adeptos entre las naciones árabes e islámicas. El primer ministro británico sir Anthony Eden ofreció un armisticio en noviembre, y en enero renunció. El canciller canadiense, Lester Pearson, sugirió el despliegue de un contingente militar de Naciones Unidas entre Egipto e Israel, en lo que sería la primera misión de mantenimiento de paz de la organización: la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (FENU). Las tropas francesas y británicas abandonaron el canal en diciembre de 1956 e Israel hizo lo propio en marzo del año posterior. Egipto, por su parte, permitió la libre circulación de barcos israelíes en los estrechos de Tirán.

En 1967, Nasser ordenó la salida de la FENU, bloqueó nuevamente los estrechos de Tirán y firmó un acuerdo militar con Siria y Jordania. Israel interpretó estos signos como la proximidad de un nuevo enfrentamiento, por lo que su primer ministro Levi Eshkol ordenó el movimiento de sus tropas en lo que se conoce como tercera guerra árabe-israelí (o guerra de los Seis Días, por su corta duración). En lo que fue un ataque anticipatorio fulminante, Israel destruyó casi la totalidad de la Fuerza Aérea Egipcia, anexó la Franja de Gaza, la península de Sinaí, la Ribera Occidental, incluido el este de Jerusalén, y los Altos de Golán, encontrando resistencia únicamente en sus enfrentamientos con el ejército sirio. Tras las incursiones, un millón de árabes quedaron bajo sujeción israelí, y aproximadamente trescientos mil palestinos fueron desplazados de sus hogares. El armisticio se implementó seis días después. El Consejo de Seguridad, en su resolución 242, exigió el retiro de las tropas israelíes de los territorios ocupados y el derecho de los Estados en la región a vivir en paz dentro de sus fronteras reconocidas. Tres meses más tarde, la LEA, reunida en la ciudad de Jartum, acordó colectivamente los llamados “tres no”:

1. no negociar con el Estado de Israel,
2. no reconocer al Estado de Israel,
3. no firmar la paz con el Estado de Israel.

Eshkol, por su parte, se mostró partidario de negociar con cada país por separado un acuerdo de paz. Nasser murió sorpresivamente en 1970 y fue reemplazado por Anwar Al-Sadat.

La cuarta guerra árabe-israelí (1973) fue consecuencia directa de la tercera. Tras la vergonzosa derrota de 1967, Egipto clamaba por un ajuste de cuentas. Fue así que, en coordinación con el gobierno sirio, el gobierno de El Cairo cruzó el canal de Suez en dirección hacia el este en el día del Yom Kippur, una festividad judía en la que se practica la oración y el ayuno, tomando a las tropas israelíes por sorpresa. Mientras tanto, la LEA promovió que los países miembros de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP) cancelara sus exportaciones de crudo a los socios comerciales de Israel, en lo que se conoce como “primer *shock* petrolero”. Entre los afectados se contaban los Países Bajos, Japón, Estados Unidos, Portugal, el Reino Unido, Canadá y Sudáfrica. Mientras tanto, el precio del petróleo escaló de tres a doce dólares en pocas semanas. Los árabes lograron rápidos avances, aunque sin derrotar a los israelíes, que estaban sufriendo numerosas bajas. Cuando Al-Sadat acudió a Moscú en busca de ayuda, Washington, que ya proveía armas a Israel, amenazó con involucrarse de lleno en el conflicto. Las superpotencias sugirieron al presidente egipcio que desistiera de su intención para evitar una guerra entre ellas. La resolución 338 del Consejo de Seguridad exigió un cese al fuego, que las partes comenzaron a respetar varios días después. Naciones Unidas desplegó FENU II en el Sinaí y las Fuerzas de Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS) en el Golán.

Mientras tanto, en octubre de 1974, la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), una federación de partidos y grupos armados, era reconocida por la Asamblea General como “representante de los intereses del pueblo palestino” en su resolución 3.210. Fundada en 1964, desde 1969 era dirigida por Yasser Arafat. En 1970, la guerrilla de la OLP, que operaba contra objetivos israelíes, tanto militares como civiles, se había trasladado de Jordania al Líbano tras una serie de enfrentamientos con el ejército jordano (“Septiembre Negro”).

En marzo de 1978, Israel organizó una invasión a gran escala en el sur del Líbano (“Operación Litani”), que desde 1975 atravesaba una guerra civil, con el objetivo de debilitar a la guerrilla palestina. La resolución 425 del Consejo de Seguridad exigió la retirada israelí del país y estableció allí la Fuerza Provisional de Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL). Aunque las tropas israelíes abandonaron el territorio rápidamente, dejaron la zona que controlaban en manos del Ejército del Sur del Líbano (ESL), una milicia local que rechazaba la presencia de la insurgencia palestina.

En 1978, gracias a los buenos oficios del presidente estadounidense Jimmy Carter, Al-Sadat y el primer ministro israelí Menachem Begin

firmaron los Acuerdos de Camp David, que fueron la base del tratado de paz egipcio-israelí de 1979, y además propuso la creación de un Estado palestino “plenamente autónomo” en los territorios ocupados de Gaza y la Ribera Occidental. Asimismo, adhirió al principio “paz por territorios”, que luego sería utilizado en las negociaciones entre Israel y los palestinos. En rechazo por el acuerdo firmado, la LEA expulsó a Egipto en 1979, y el país no fue readmitido hasta una década más tarde. En 1981, un grupo de islamistas, liderados por Khalid al-Islambuli, asesinaron al presidente Al-Sadat en rechazo a los acuerdos que firmó con Begin.

En 1982, Israel organizó una nueva invasión a gran escala al Líbano (“Operación Paz para Galilea”), donde todavía persistía la guerra civil, con el objetivo de aniquilar definitivamente la presencia de la guerrilla de la OLP en el país vecino y apoyar la candidatura de Bashir Gemayel para la presidencia, partidario de un acuerdo de paz. Gemayel fue asesinado tres semanas después de su elección y reemplazado por su hermano Amin. Dos días más tarde, tropas irregulares invadieron los campos de refugiados palestinos de Sabra y Chatila y asesinaron a miles de civiles. Derrotado, Arafat ordenó el traslado de la sede de la OLP a Túnez. Mientras la situación se deterioraba nuevamente, el ejército israelí se replegó al sur y creó una franja de ocupación militar del lado libanés de la frontera con Israel (“Zona de Seguridad”).

Para 1991, Estados Unidos estaba en una posición inmejorable en la región. Por un lado, acababa de expulsar a las tropas del presidente iraquí Saddam Hussein de Kuwait, tras armar una coalición amplia con respaldo de las Naciones Unidas. Por otro lado, la Unión Soviética estaba al borde de la extinción. El presidente George H. Bush entendió que era un buen momento para relanzar el diálogo árabe-israelí; además, los palestinos llevaban cuatro años de resistencia civil contra los israelíes. Este movimiento, conocido como *intifada* (“levantamiento”), consistía en una resistencia descentralizada y multiforme: ausentismo laboral, daños a la propiedad pública, choques con la policía, negativa a pagar impuestos, formación de barricadas, etc. En este contexto, Israel accedió a asistir a la conferencia de paz convocada en Madrid. Además de Israel y los países mediadores, participaron Líbano, Siria, Jordania y una delegación “asesora” integrada por palestinos de la OLP. Era la primera vez que israelíes y palestinos dialogaban desde 1948. En 1992 tuvo lugar una nueva cumbre en Moscú, de la cual Líbano y Siria declinaron su participación.

En 1993, Arafat firmó en la Casa Blanca, bajo los auspicios de Bill Clinton, el histórico acuerdo de Oslo con el primer ministro israelí Yitzhak Rabin. El tratado reconocía a la OLP como interlocutora válida del pueblo palestino y esta renunciaba a la lucha armada contra los israelíes; se consagraba el principio de “paz por territorios” y se organizaba el retiro del ejército israelí de Gaza y la Ribera Occidental. Asimismo, se

establecían estructuras de gobierno palestinas⁶ bajo el nombre de “Autoridad Nacional Palestina” (ANP), que se harían cargo de los territorios que Israel iba a desocupar. En 1994, nuevamente gracias a las gestiones de Estados Unidos, el rey Hussein de Jordania firmó con Rabin el acuerdo de Wadi Araba, que ponía fin al estado de guerra entre ambos países. En 1995, en un impulso al proceso de paz, se incorporaron nuevas disposiciones al acuerdo de Oslo. Ese mismo año, Yigal Amir, un judío opositor a los tratados, asesinó a Rabin. En 1998, un memorándum complementario firmado en Wye Plantation destacó los logros de Oslo I y II. En 2000, Israel desmanteló la “Zona de Seguridad” que tenía en el sur del Líbano. En 2002, la LEA propuso la “Iniciativa Árabe”, que a Israel le resultó inaceptable porque implicaba la salida de la totalidad de sus fuerzas de Gaza y la Ribera Occidental. En 2003, el Cuarteto, un grupo compuesto por las Naciones Unidas, la Unión Europea, Estados Unidos y Rusia, propuso un nuevo plan de paz, la “Hoja de Ruta”, pero Arafat, que había sido designado presidente de la ANP en 1994, se mostró incapaz de detener el ciclo de violencia. El primer ministro israelí Ariel Sharon tampoco se mostró favorable a suspender la construcción de asentamientos. En 2004, Arafat falleció y fue sucedido provisionalmente por su primer ministro, Mahmoud Abbas, del partido Fatah, que fue electo presidente en 2005.

En 2006, estalló la violencia entre grupos palestinos tras la victoria de Hamas en las elecciones legislativas, lo que obligó a una cohabitación entre un presidente y un primer ministro de diferentes partidos. La histórica rivalidad entre ambos, sumada a las diferentes visiones que tenían sobre el proceso de paz y los vínculos con los principales actores de la región, llevaron a un enfrentamiento abierto que culminó en 2007 con Hamas gobernando Gaza y Fatah, la Ribera Occidental. Desde entonces no se han vuelto a realizar elecciones. El gobierno de Abbas encaró negociaciones directas con los israelíes en tres ocasiones (2007-2008, 2010-2011 y 2013-2014), sin éxito.

En enero de 2020, el presidente estadounidense Donald Trump presentó, junto al primer ministro israelí Benjamin Netanyahu, su propuesta para revitalizar el proceso de paz, llamado “Acuerdo del Siglo”. El acuerdo suponía, además, la entrega del valle del Jordán a los israelíes a cambio de territorios en el Néguev, conectados por corredores con la Franja de Gaza. Con ello, se otorgarían también importantes créditos a bajas tasas de interés para generar un *boom* de obra pública a gran escala en los territorios palestinos. La ciudad de Jerusalén quedaría bajo

⁶ Según el acuerdo, las instituciones de gobierno palestinas, que consistían en un presidente asistido por un primer ministro y un gabinete y un Consejo Legislativo de 88 miembros, que luego se amplió a 132, tenían jurisdicción sobre temas vinculados a educación, cultura, salud, seguridad social, impuestos, aduanas, turismo y poder de policía sobre los ciudadanos palestinos.

soberanía israelí, aunque se les permitiría a los palestinos la construcción de una nueva capital con el nombre Al-Quds. El acuerdo cambiaría el paradigma “paz por territorios” por uno nuevo, “paz por prosperidad”. La propuesta fue rechazada de plano por la dirigencia palestina. En septiembre, a instancias de la mediación estadounidense, los Emiratos Árabes Unidos y Bahrein normalizaron sus relaciones con Israel, anunciando la apertura de embajadas en Tel Aviv. En octubre se sumó Sudán y, dos meses más tarde, Marruecos también anunció la celebración de un tratado de paz con los israelíes. Este proceso de reconocimiento por fuera de los consensos en la LEA preocupó a los partidos palestinos, quienes, tras un proceso de diálogo, acordaron convocar a elecciones generales entre mayo y julio de 2021.

6. Los conflictos en los Grandes Lagos

En 1916, durante la Primera Guerra Mundial, Bélgica invadió los actuales territorios de Ruanda y Burundi, por entonces bajo administración alemana, y la Sociedad de las Naciones le otorgó en 1922 el mandato sobre el territorio. Naciones Unidas legitimó este estatus, que se mantuvo hasta 1962, cuando se proclamó la independencia de esos Estados africanos bajo la forma de una república, tras un referéndum organizado el año anterior. De ese modo, quedó abolida la centeneria monarquía ruandesa, encabezada por los tutsis –tribu minoritaria pero dominante–, en la que los alemanes, primero, y los belgas, después, se habían apoyado para gobernar. Los hutus, que eran mayoría, alcanzaron la presidencia de Ruanda a través de Grégoire Kayibanda. En 1973, un golpe de Estado encabezado por Juvénal Habyarimana, el ministro de Defensa, promovió el establecimiento de “cuotas” tribales en los diferentes órganos de la administración pública, y fortaleció la segregación preexistente entre ambos grupos, lo que obligó a la identificación entre las diversas comunidades a efectos de su organización política.

Organizados en campos de desplazados en Uganda y en alianza con el Movimiento Nacional de la Resistencia (MNR) de Yoweri Museveni, un grupo insurgente ugandés, los tutsis ruandeses que habían huido de su país tras el final de la monarquía comenzaron a recibir instrucción militar. En el sur de ese país, se hicieron particularmente fuertes, obteniendo el apoyo de las comunidades rurales. En 1986, el MNR tomó Kampala, y Museveni formó gobierno, aunque sin poder derrotar a la guerrilla de Joseph Kony, que promovía un discurso religioso y estaba fuertemente arraigada en el norte del país. En 1990, los tutsis se separaron del MNR para formar el Frente Patriótico Ruandés (FPR), liderado por Fred Rwigyema y Paul Kagame.

Desde sus posiciones en Uganda, el FPR invadió Ruanda y dio comienzo a la guerra civil. Rwigyema murió el día después de la incursión, y Kagame llegó desde Estados Unidos, donde estaba recibiendo entrenamiento militar, para hacerse cargo de las tropas. Francia y Zaire⁷ apoyaron a Habyarimana, que respondió masacrando más civiles tutsis y generando nuevos desplazados, lo que aumentó las filas del FPR. En 1993, tras más de un año de negociaciones, se firmó el Tratado de Arusha, que incluía el regreso de los tutsis que se habían refugiado en diferentes países de la región; además, el pacto preveía la inclusión del FPR en el gobierno. Este partido, mientras tanto, mantenía su control sobre el territorio que su guerrilla había ocupado y del cual los hutus ya habían huido. Los acuerdos generaron una reacción negativa por parte del sector más duro del presidente Habyarimana, que se organizó en torno a la ideología supremacista del “poder hutu”. La juventud de este movimiento racista comenzó a asolar las aldeas tutsis, generando destrozos y asesinatos. Ante el malestar en su partido, Habyarimana retrasó la aplicación del tratado; sin embargo, este gesto no fue suficiente para los partidarios del “poder hutu”. Mientras tanto, la ONU desplegó la Misión de Asistencia de Naciones Unidas para Ruanda (UNAMIR) para colaborar en la pacificación de los territorios controlados por el gobierno ruandés y el FPR.

En octubre de 1993, el presidente hutu de Burundi Melchior Ndadaye, el primero electo en el país según principios democráticos, fue asesinado por militares de origen tutsi que intentaron realizar un golpe de Estado. Los partidos hutus reaccionaron violentamente contra la población tutsi, aunque el Frente para la Democracia en Burundi (FRODEBU) de Ndadaye, junto a sus aliados, lograron mantener un orden relativo: Sylvie Kinigi, la primera ministra, asumió interinamente la presidencia y convocó a elecciones, donde resultó electo el ministro de Agricultura de Ndadaye, Cyprien Ntaryamira. En abril, un grupo de desconocidos disparó un misil al avión del presidente Habyarimana, próximo a aterrizar en Kigali, lo que le causó la muerte a él y a Ntaryamira, que viajaba en el mismo avión. Este trágico hecho derivó en la “exportación” de la ideología del “poder hutu” hacia Burundi para ser adoptado como posicionamiento mayoritario de las milicias hutus; además, generó una rebelión en Ruanda contra los acuerdos. Tras la muerte del presidente en un crimen nunca esclarecido, Ruanda vivió tres meses de caos, donde grupos hutus armados masacraron a más de 800 mil personas, principalmente tutsis, y también hutus contrarios a su pensamiento, en lo que fue el genocidio más importante desde la Segunda Guerra Mundial. Kagame ordenó movilizar a las tropas y al poco tiempo conquistó el resto del

⁷ Entre 1971 y 1997, la actual República Democrática del Congo fue conocida como “República del Zaire”.

país. Instaló a Pasteur Bizimungu, un hutu, como presidente ceremonial y reservó para él los cargos de vicepresidente, ministro de Defensa y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. Las tropas francesas en Kigali y la UNAMIR, por su parte, se mostraron muy débiles para actuar, y Zaire ayudó a escapar a los cuadros militares y políticos que abandonaron la capital hacia su territorio.

En Burundi, el vacío que dejó la muerte de Ntaryamira en abril de 1994 derivó en nuevos conflictos entre tutsis y hutus. Una fracción del FRODEBU, llamada Fuerzas para la Defensa de la Democracia (FDD), se alió con el xenófobo Partido de la Liberación del Pueblo Hutu (PALIPEHUTU) para llegar al poder. Los hutus rebeldes se enfrentaron con el ejército burundés, controlado por los oficiales tutsis, con escaso éxito. Estos avanzaron sobre las aldeas hutus, deteniendo, asesinando y estableciendo campos de concentración. El presidente Sylvestre Ntibantunganya, un hutu del FRODEBU, parecía incapaz de resolver la situación. Finalmente, los tutsis lograron anular el accionar del FDD y el PALIPEHUTU se replegó a Tanzania. En cuestión de meses, en julio de 1996, el oficial tutsi Pierre Buyoya, amparado en el partido nacionalista Unión para el Progreso Nacional (UPRONA), dio un golpe de Estado y se proclamó presidente.

En 1996 se dio inicio a la primera guerra del Congo cuando Kagame decidió que era momento de acabar con la insurgencia hutu que se había refugiado en las provincias de Kivu del Norte y Kivu del Sur (Zaire), infiltrando tropas del ejército ruandés a través de la frontera con Burundi, que, a través de Buyoya, apoyaba la iniciativa. Para entonces, había casi un millón y medio de hutus en la frontera de Zaire con Ruanda, Burundi y Uganda. Desde los campamentos, los partidarios del “poder hutu” realizaban *raids* en las aldeas ruandesas. Al mismo tiempo, eran un factor de balance en las provincias del este zaireño, generalmente reacias al control de la capital. El ejército local, al mismo tiempo, se mostraba incapaz de controlarlos: frecuentemente mal pagos, los soldados desertaban de las filas nacionales para servir a los diferentes grupos paramilitares de la zona que tenían los recursos económicos para abonar sus servicios. Asimismo, el gobierno de Kinshasa, que Mobutu Sesé-Seko lideraba desde 1965, se había mostrado reacio a las reformas democráticas que el presidente francés François Mitterrand le había exigido en la cumbre de Mauricio (1993); además, no logró exhibir ningún éxito en el control de la situación en la región de los Grandes Lagos. Alegando cuestiones de seguridad interior, Ruanda y Burundi dispusieron la invasión a las provincias de Kivu, seguidos por Uganda, quienes, dada la relación entre Museveni y el FPR, resolvieron avanzar sobre la región de Ituri, también en Zaire. Museveni y Kagame idearon, poco después, la formación de la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación de Congo-Zaire (AFDL), una organización paraguas anti-Mobutu que

reunió bajo sus alas la oposición interna al longevo líder. La conducción de la AFDL quedaría en manos de Laurent-Desiré Kabila, un antiguo líder socialista zaireño, exiliado en Tanzania desde el ascenso de Mobutu.

En 1997, el gobierno de Luanda acusó a Kinshasa de cooperar con la guerrilla comunista Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) facilitando el contrabando; además, Angola había servido de refugio para los opositores a Mobutu cuando este llegó al poder en 1965. El presidente angolés José Eduardo dos Santos apoyó a la AFDL a través de los “Tigres de Katanga”, una división del ejército angolés nutrida de exiliados de la región minera del sudeste de Zaire, cuya secesión había sido impedida por Mobutu.

El apoyo del gobierno de Francia y de las tropas de UNITA no fue suficiente para detener el avance de la AFDL, mucho menos en un contexto donde la diplomacia ruandesa obtenía nuevos aliados regionales. La primera guerra de Congo finalizó en mayo de 1997. Mobutu se exilió en Rabat (Marruecos), donde murió en septiembre de ese año. Kabila asumió la presidencia con promesas de pacificar el país y Zaire cambió su nombre a República Democrática del Congo.

En julio de 1998, Kabila reemplazó al jefe del Estado Mayor Conjunto que lo había acompañado desde el origen del conflicto, de origen ruandés, por otro de origen congoleño. Esto generó críticas en el gobierno de Kigali, que además le advirtió que la situación en la frontera no estaba controlada, a lo cual asintieron los gobiernos de Uganda y Burundi. Kabila respondió ordenando el retiro de todas las tropas extranjeras del país. La segunda guerra de Congo estaba a punto de comenzar.

Se produjeron choques entre el ejército congoleño y los soldados ruandeses que aún no habían abandonado el territorio; asimismo, las fuerzas rebeldes en el este se agruparon bajo el nombre de Agrupación Congoleña para la Democracia (ACD), con la aprobación de Kagame. Al poco tiempo, ACD controlaba toda la frontera y más allá, incluidas las importantes ciudades de Kisangani y Kindu. Angola, preocupada por los vínculos de UNITA con Ruanda, decidió intervenir a favor de Kabila. Contaba con el apoyo de Namibia y Zimbabwe. El apoyo ugandés a los reclamos independentistas sursudaneses provocó la intervención de Sudán a favor de Kinshasa. También Libia le brindó apoyo aéreo y Chad contribuyó con tropas en tierra.

En 1999 se firmó un cese al fuego, el Acuerdo de Lusaka, que, aunque no fue respetado, sirvió al menos de base para las futuras negociaciones de paz y para que la ONU enviase a la Misión de Naciones Unidas en el Congo (MONUC) algunos meses más tarde; once años después, cambiaría su nombre por Misión de la Organización de Naciones Unidas para la Estabilización de la República Democrática del Congo (MONUSCO).

En 2001, Laurent-Desiré Kabila fue asesinado por uno de sus guardaespaldas en el Palacio de Mármol. Lo sucedió su hijo, Joseph, que contó con el apoyo militar de Robert Mugabe, el líder de Zimbabwe. Mientras tanto, el presidente estadounidense George Bush aprovechó el distanciamiento que emergió entre Uganda y Ruanda para proponerles el retiro de sus tropas del Congo. Por otro lado, el presidente sudafricano Thabo Mbeki lideró las conversaciones para lograr un tratado de paz entre las facciones congoleñas. El Acuerdo de Sun City (2003) incluyó la formación de un gobierno de unidad nacional, liderado por Joseph Kabila y acompañado por vicepresidentes y ministros de diferentes grupos, la adopción de una constitución nueva y la convocatoria a elecciones abiertas en 2006.

El Acuerdo de Sun City no frenó del todo la violencia en la República Democrática del Congo. Al este, las provincias colindantes con Uganda, Ruanda y Burundi continuaron promoviendo la rebelión contra Kinshasa. En general, la fórmula fue similar a la que siguió la ACD: tras pactar con Kabila y unirse al gobierno de unidad, recibiendo cargos políticos, una facción quedaba fuera de la repartición y generaba un grupo rebelde nuevo, al cual el Estado se esforzaba por aproximarse, seducirlo e integrarlo. Asimismo, tras las elecciones de 2006, en las que Kabila resultó electo por cinco años, muchos líderes de las guerras del Congo comprobaron que sus márgenes electorales eran bajos, lo que alimentó su retorno a la violencia armada. Ejemplo de ello ha sido el Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP), separado del ACD, que logró infringir numerosas derrotas al ejército congoleño y recibió financiamiento de Kigali.

En 2009, CNDP fue integrado al gobierno. Kabila fue reelecto en noviembre de 2011, y se mostró dispuesto a cambiar de estrategia: ya no dialogaría con los grupos rebeldes. En abril de 2012, Bosco Ntaganda se separó del CNDP para formar el “Movimiento 23 de Marzo”. Pesaba sobre él una orden de captura internacional por reclutamiento de niños soldado, y Kabila ordenó su detención. En 2013, Ntaganda se entregó y su grupo fue desbandado. La presión diplomática sobre Ruanda y el cese de las donaciones al país alejaron a Kigali de la política regional, lo que resultó vital para la relativa pacificación de la región. Kagame incluso acompañó la detención de Ntaganda.

Kabila, que debía convocar a elecciones en 2016, las pospuso hasta 2019, cuando Félix Tshisekedi ganó la presidencia. El nuevo jefe de Estado optó por seguir gobernando por acuerdo con la oposición. No ha logrado, todavía, controlar la actividad de los grupos irregulares frontera del este congoleño. Kabila, por su parte, se convirtió en senador vitalicio.

En julio de 2020, el rey Felipe de Bélgica lamentó los abusos realizados por su país en el Congo durante la época colonial y pidió al

Parlamento el establecimiento de una “Comisión de la Memoria” que aborde estos hechos.

Ruanda y Uganda atravesaron escenarios similares tras la segunda guerra. Por un lado, en el caso de Ruanda, en las últimas dos décadas, el FPR se consolidó como el partido fuerte en aquel escenario, no solo porque logró reconstruir al país en un contexto de altas tasas de crecimiento, sino también porque detuvo el genocidio. Bizimungu renunció a la presidencia en 2000. El vicepresidente Kagame asumió la jefatura del Estado. Tras el Acuerdo de Sun City, logró reformar la constitución y fue elegido presidente ese mismo año. Fue reelecto en 2010. En 2015, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, creado por el Consejo de Seguridad en 1994, finalizó sus actividades. Kagame logró una nueva reforma constitucional, que le permitía presentarse indefinidamente a elecciones. En 2017 renovó por un nuevo período. Mientras tanto, los partidos de la oposición denuncian las dificultades para poder incorporarse a la vida política del país, eclipsada por el FPR. La principal amenaza a la normalidad ruandesa la constituyen las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda (FDLR), una numerosa guerrilla que opera en las provincias congoleñas del este y ataca objetivos civiles.

Por otro lado, Uganda atravesó una situación parecida a la de Ruanda, con notables progresos económicos tras el Acuerdo de Sun City, en un contexto de crecientes limitaciones a la libre participación de los partidos políticos en el sistema institucional. Museveni, que asumió la presidencia en 1986, se sometió a las urnas en 1996 y 2001. En 2005 logró una reforma constitucional que le permitió reincidir en el cargo de manera indefinida. Fue elegido nuevamente en 2006, 2011, 2016 y 2021. Al contrario de Ruanda, Uganda no volvió a intervenir en el Congo tras su salida en 2003. Museveni, sin embargo, se mantuvo muy activo en política exterior, apoyando, por ejemplo, la independencia de Sudán del Sur y luego al presidente sursudanés Salva Kiir durante la guerra civil (2013-2020).

En Burundi, Buyoya aceptó una transición ordenada al poder en 2000, tras la firma de un nuevo Tratado de Arusha que incluía la participación de las diversas etnias en el poder. Dos años más tarde, presentó su renuncia, y dejó al vicepresidente Domitien Ndayizeye, del FRODEBU, la normalización definitiva del país. El FDD se reintegró a la vida institucional como un partido político más, mientras que PALIPEHUTU decidió continuar la lucha armada. De ese modo, con el ascenso del gobierno de transición, se puso fin a la guerra civil que había comenzado en 1993 con el asesinato de Ndadaye.

En 2005 tuvieron lugar elecciones libres en las que resultó electo Pierre Nkurunziza, un hutu del FDD. Fue reelecto en 2010. Cuando anunció sus intenciones de postularse nuevamente en 2015, la decisión fue rechazada por los partidos de la oposición, aunque Nkurunziza

recibió el respaldo de la Corte Suprema. En medio de intentos de golpe de Estado y masivas protestas en Bujumbura, logró alcanzar su tercer mandato. Nkurunziza, de 55 años, falleció sorpresivamente en medio de la pandemia de COVID-19 en junio de 2020, pocos días antes de entregar el mando al presidente electo Évariste Ndayishimiye, también del FDD, veterano de las guerras de Congo.

7. La guerra de Siria

En 1970, un golpe de Estado derrocó a Salah Jadid y otros líderes del Partido *Baath*, que gobernaban el país desde 1963 bajo un régimen de partido único, y los reemplazó por una nueva corriente interna, liderada por Hafez Al-Assad. El nuevo referente era un militar de la minoría islámica alauita, que mantuvo buenos lazos con la Unión Soviética y reafirmó el carácter nacionalista y socialista del Baath. Tras la caída de Moscú, se acercó a George H. Bush, con quien supo construir diversos acuerdos que le dieron al país gran peso regional, entre ellos su rol de “custodio” en la posguerra del Líbano. A nivel interno, el presidente, de origen musulmán alauita, logró forjar una alianza formada por grupos minoritarios en el país, que incluía a drusos, cristianos, chiitas y la clase sunita más acomodada, lo que, junto con un control rígido de las Fuerzas Armadas y el culto a la personalidad del clan en el poder, se convirtió en la clave del éxito que dio estabilidad al gobierno. Hafez Al-Assad murió en 2000 y fue reemplazado por su hijo, Bashar, que encaró un tímido proceso de apertura política y económica, que rápidamente alcanzó sus límites.

En diciembre de 2010, comenzaron una serie de rebeliones en la región del Medio Oriente y África del Norte que tuvo como primer protagonista a Túnez y luego a Egipto, donde sus presidentes, que llevaban largo tiempo en el poder, fueron reemplazados con la promesa de elecciones democráticas futuras. El 6 de marzo de 2011, la policía siria reaccionó de manera desmedida contra un grupo de adolescentes de la ciudad de Daraa, que había realizado grafitis en contra del gobierno. Esto derivó en nuevas protestas por parte de la población del lugar, y sucesivos episodios de represión por parte de las fuerzas de seguridad. En Damasco, la capital, comenzaron a aflorar manifestaciones en contra del gobierno una semana más tarde. Para finales de marzo, la situación de caos era generalizada. Frente al incremento de la presión policial, la población civil empezó a armarse. El gobierno ofreció instancias de diálogo que no llegaron a cristalizarse.

En julio, un grupo de oficiales desertores de las Fuerzas Armadas formaron el Ejército Libre Sirio (ELS), que, con el apoyo de Turquía,

logró congregarse a grupos de la oposición y expatriados forzosos con la misión de conformar el Consejo Nacional Sirio, con sede en Estambul, un organismo con pretensión de gobierno en el exilio cuyo objetivo primordial consistía en lograr la salida del poder de Bashar al-Assad. Casi en paralelo, emergió con el apoyo de Arabia Saudita otra organización que agrupaba diversas organizaciones de lucha contra el gobierno del presidente: la Coalición Nacional Siria.

En los meses posteriores, la Unión Europea y Estados Unidos comenzaron a apoyar discursiva y diplomáticamente a estos grupos y a sancionar al régimen de Damasco. El presidente intentó una reforma constitucional por decreto que luego fue sometida a referéndum. La nueva carta magna permitía a otros partidos, no solo al Baath, presentarse a elecciones para la jefatura del Estado; también limitaba el mandato presidencial a dos períodos de siete años y fortalecía las atribuciones del primer ministro. Aunque la constitución entró en vigencia en febrero de 2012, no fue bien recibida por la oposición, que la consideró una medida insuficiente. Para mediados de 2012, el conflicto entre el gobierno, encabezado por el presidente Bashar al-Assad y los integrantes del aglomerado opositor, se había extendido a las ciudades más importantes a nivel poblacional: Damasco, Homs, Hama, Alepo, Duma y Deir Ez-Zor, así como a la llanura del Éufrates y las regiones de Daraa e Idlib. A esta altura, el ELS funcionaba como una “organización-paraguas” de alcance nacional, que contó, desde sus inicios, con dificultades serias de coordinación. Agrupaba a más de trescientos grupos armados de raigambre local, fundamentalmente sunitas.

En ese contexto de creciente desintegración institucional, comenzaron a emerger los intereses extranjeros. Rusia dejó claro que no permitiría una intervención similar a la que había sido utilizada en Libia para derrocar a Muammar Gaddafi en virtud de la resolución 1.973 del Consejo de Seguridad. Las autoridades de Teherán, por su parte, se manifestaron a favor de cooperar para el sostenimiento de su aliado, al-Assad. Aunque impedida de intervenir en Siria en virtud de la “política de disociación” promovida por el gobierno libanés, *Hezbollah*⁸, que respondía a los intereses iraníes, decidió sin embargo apoyar a las fuerzas de seguridad del gobierno de Damasco para combatir a los opositores. También se formaron las Fuerzas de Defensa Nacional, una agrupación paramilitar alauita favorable al presidente. Entre los episodios más graves de esta multiplicación de actores armados, figuró la toma del control de los territorios del noreste de Siria por las tropas

⁸ El *Hezbollah* (“Partido de Dios”) es un partido político libanés inspirado en la Revolución iraní de 1979, que mantiene fuertes vínculos con el gobierno de Teherán. Tras el final de la guerra civil libanesa en 1990, fue la única guerrilla que logró evitar su desarme, con el pretexto de defender al Líbano de una posible agresión israelí como las que habían ocurrido en 1978 y 1982, junto con la ocupación de la región sur, que se mantenía desde los ochenta.

kurdas llamadas Unidades de Protección Popular (UPP), brazo armado del Partido de la Unión Democrática (PYD), entidad cercana al Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK). Frente a este panorama, la idea de formar una “zona de separación” en la frontera sirio-turca tomó fuerza en Ankara. Ese año, en 2012, el ELS realizó un ataque en el que murieron los ministros de Defensa e Interior junto a Assef Shawkat, cuñado de al-Assad, casado con su hermana Bushra. Además, el primer ministro Riyad Hijab pidió asilo en Amán, y otros altos oficiales de las Fuerzas Armadas abandonaron el país.

Aunque al comienzo del conflicto emergió una coalición islamista apoyada por Arabia Saudita conocida como *Ahrar Al-Sham*, fue en octubre de 2012 cuando los medios reportaron la aparición de *Jabhat An-Nusra*, un frente yihadista radical liderado por el extremista conocido como “Abu Muhammad Al-Julani” y formado por veteranos de las guerras de Afganistán e Irak y antiguos militantes islamistas que en 2011 habían sido liberados por Al-Assad de las cárceles de Siria en una suerte de concesión a sus opositores. Disputado, debido a sus éxitos, como un desprendimiento del autodenominado Estado Islámico de Irak (ISI) por sus autoridades y al mismo tiempo reconocido por Al-Qaeda como su representante oficial en territorio sirio, demostró rápidamente su solidez en combate, haciéndose fuerte en Alepo y Deir Ez-Zor, y se consolidó como una marca valiosa. Sus recursos, provenientes de financistas privados de los países árabes del Golfo Pérsico, le sumaron nuevos militantes que antiguamente habían formado parte del ELS. Los ataques suicidas contra la población civil se multiplicaron, así como los secuestros y ejecuciones públicas, transmitidas por internet con el objetivo de generar terror en la población. En abril de 2013, An-Nusra fue absorbido definitivamente por el Estado Islámico de Irak, que cambió su nombre a Estado Islámico de Irak y Siria o Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIS/ISIL), aunque, popularmente, en árabe fuera llamada por sus detractores *Daesh* (“lo que queda bajo la suela”), de manera despectiva. Quedó entonces bajo el control del terrorista conocido como “Abu Bakr al-Baghdadi”, que se autoproclamó “califa”. Al-Baghdadi habilitó un corredor entre Irak y Siria y trajo al conflicto a combatientes de origen checheno. La aparición y el rápido fortalecimiento de estos grupos yihadistas que intentaban instalar en Siria un gobierno rigorista incrementaron el apoyo de las minorías no sunitas a favor de Bashar al-Assad.

En agosto de 2013, el gobierno de Washington comprobó que Al-Assad había usado gas sarín contra focos revolucionarios en las afueras de Damasco. Barack Obama, que había asegurado que la utilización de armas químicas constituiría una “línea roja” frente a la decisión de intervenir militarmente en territorio sirio, dudó en concretar el ataque. Rusia, en cambio, promovió el desarme del gobierno de Damasco, tutelado por organismos de la ONU. El presidente Al-Assad, a pesar de

encontrarse en una situación militar de desventaja, entendió su condición de indispensabilidad para hacer frente, por lo menos en el mediano plazo, a las nuevas amenazas que asolaban a Siria e Irak y amenazaba con extenderse a otros países de la región. Mientras tanto, ISIS empujaba la frontera de Deir Ez-Zor a Raqqa, disputándose espacios con el gobierno central y el ELS. Pocos meses después, en 2014, Bashar al-Assad era elegido en un nuevo mandato presidencial, que, según aseguró, sería el último.

Estados Unidos se hallaba en una posición compleja: a pesar de haber sido, junto a Turquía y la UE, uno de los principales apoyos del ELS, decidió en 2014 intervenir militarmente contra objetivos de ISIS, y darle prioridad a la lucha contra el terrorismo en lugar de promover el desplazamiento de Al-Assad del poder. Esta acción, al mismo tiempo, fortalecería su posición en Irak, donde los yihadistas controlaban el norte, pero también manifestaba indirectamente coincidencias con el jefe de Estado sirio, dejando la cuestión de su desplazamiento para más tarde. Rusia, en alianza con Irán, optó en cambio por realizar sus primeros ataques contra el ELS, involucrándose en el conflicto, de modo que adhería a la visión del gobierno sirio que entendía, tanto a las tropas de la oposición como a ISIS, como focos terroristas en igual tono. En la cuestión de derrotar al yihadismo, tanto el presidente estadounidense Barack Obama como su par Vladimir Putin estaban de acuerdo, y esto fortalecía, indirectamente, la posición de Al-Assad.

Al mismo tiempo, ISIS logró desarrollar una identidad propia, distinta a la que manifestaba Al-Qaeda con su propuesta de un yihadismo global. Proponía, en cambio, crear un califato territorial, un auténtico Estado, que necesitaba de recursos y buena administración, con el objetivo de consolidar su prestigio y convertirse en lugar de encuentro de reclutas sunitas de diferentes partes del mundo. Hacia 2015, esta meta se estaba cristalizando, al menos de forma rudimentaria. Finalmente, “la guerra contra los infieles” alimentaba el ideal de unidad al interior de la organización terrorista. Al norte y noreste, en la región conocida como Rojava o Kurdistán Sirio, la expansión del “Califato” se vio detenida por la fuerte resistencia de las UPP, que contaron con el apoyo aéreo de las tropas estadounidenses.

La campaña rusa de 2016, denunciada por su intensidad por los organismos humanitarios, debilitó a todos los enemigos del régimen apostados en Alepo y el área metropolitana de Damasco, y contó con el apoyo de Irán y Turquía. El gobierno de Ankara, por su parte, había comenzado una ofensiva desde la frontera sirio-turca contra la guerrilla kurda con el apoyo de Al-Assad. A través de la provisión de armas y consejeros, Estados Unidos colaboró para que el PYD pudiera sostener su territorio. Desde allí, los kurdos organizaron una federación de cantones autogobernados, con el árabe, kurdo y siríaco como idiomas oficiales y

cupo femenino en los cargos gubernamentales. Las incursiones turcas a la franja gobernada por los kurdos se hicieron cada vez más frecuentes.

Para diciembre de 2017, la derrota de ISIS era prácticamente total. La suerte de los opositores al régimen de Damasco había sido resuelta en la batalla de Alepo. A partir de entonces, la violencia disminuyó rápidamente, aunque no implicó el final del conflicto.

Moscú convocó a una reunión en Sochi, aunque continuó su campaña contra los opositores a Al-Assad. Acordó con Estados Unidos limitar la presencia de los iraníes al sur, especialmente de Hezbolá, para evitar un conflicto con Israel, con quien habían intercambiado agresiones esporádicas a lo largo del conflicto. Además, el líder sirio promovió la reintegración de las milicias leales a las Fuerzas Armadas, y renovó los cuadros máximos de la oficialidad del ejército, nombrando a autoridades alineadas con Moscú y relegando a Teherán. Estados Unidos se apartó poco después de la derrota de ISIS, y se comprometió en 2019 a la pronta salida de sus tropas. Finalmente, un año más tarde, desistió de retirar la totalidad de ellas, y se concentró en Deir Ez-Zor y la frontera con Irak. Israel no acompañó la decisión de Estados Unidos, y ello se cristalizó en sus incursiones en territorio en las que apuntó a objetivos iraníes.

Mientras tanto, en el noroeste se creó una zona segura para los desertores de EEIL y ELS en la región de Idlib, bajo el amparo de Turquía, que hasta hoy es el núcleo de mayor desestabilización en el país. Idlib aún se encuentra, en los hechos, bajo control de los opositores, aunque fuertemente rodeada por tropas de Siria y sus aliados. Junto con ello, el gobierno de Ankara, a través de las incursiones realizadas contra los territorios gobernados por el PYD, al norte del país, logró crear una suerte de “zona de separación” en la frontera sirio-turca, de forma que redujo el territorio autónomo kurdo.

En 2018 comenzó el retorno a sus hogares de los más de seis millones de refugiados, que habían encontrado asilo fundamentalmente en países vecinos, además de los siete millones de desplazados internos que habían abandonado sus hogares con motivo de la guerra. El gobierno, por su parte, no ha brindado garantías políticas claras de libertad de expresión a aquellos que abandonaron el país por persecución ideológica. Mientras tanto, el proceso de reconstrucción material y recuperación productiva del país demostró una marcada dependencia de los aportes de China, Rusia e Irán, cada vez más involucrados en el sostenimiento y el asesoramiento al presidente Al-Assad.

Una resolución a largo plazo de la guerra se ha llevado adelante en dos ciudades en simultáneo. Mientras que en Ginebra se reúne el comité que negocia un nuevo ordenamiento constitucional para Siria, esta vez con el consenso de todos los actores locales involucrados en el conflicto, en Nursultán se discute una salida del conflicto armado atendiendo también el ordenamiento regional. Allí participan, junto a los

protagonistas de origen sirio, representantes de los gobiernos de Turquía, Irán, Rusia y otros Estados de Medio Oriente. A pesar de haberse comprometido a no presentarse a un nuevo mandato, Bashar al-Assad, valiéndose de una interpretación caprichosa de la Constitución, anunció sus intenciones de ser nuevamente candidato a presidente en las elecciones de mayo de 2021.

8. Los conflictos en el Sahel

Los tuaregs son un grupo étnico característico de la región del Sahel, una franja al sur del desierto del Sahara que sirve como estrato intermedio entre los países del espacio árabe, como Sudán, Libia, Argelia y Marruecos, y el norte africano subsahariano, es decir, Chad, Malí, Níger, Nigeria y Burkina Faso. En 2012, un grupo insurgente tuareg, integrado por antiguos soldados libios y malienses y llamado Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad (MNLA), se alzó contra el gobierno central de Malí, y se aseguró rápidamente el control del norte del país, donde proclamó un Estado sin reconocimiento internacional al que llamó Azawad. Esta rebelión no era la primera: los tuaregs, que conforman un décimo de la población, se habían manifestado en diversas ocasiones en contra del gobierno de Bamako, en los sesenta, los noventa y, últimamente, entre 2007 y 2009.

Descontentos con la forma en la que el gobierno manejaba la rebelión, un golpe de Estado realizado por las Fuerzas Armadas tomó el control del país en marzo, obligando al presidente Amadou Touré a renunciar. La condena regional promovida por la Unión Africana y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) fue un factor determinante para que la junta militar entregue el poder al titular de la Asamblea Nacional, Dioncounda Traoré, que asumió la presidencia. Touré, por su parte, partió al exilio en Senegal. El nuevo jefe de Estado prometió organizar elecciones democráticas y combatir a la guerrilla tuareg para recuperar el control del norte del país.

Mientras tanto, en Azawad, emergían las primeras diferencias entre el MNLA y su principal aliado, el grupo yihadista *Ansar Dine*, que insistía en aplicar una visión rigorista del islam en las localidades capturadas al gobierno de Bamako, mientras que el primero aspiraba a fundar un Estado laico. Al mismo tiempo, las filas de la agrupación islamista se incrementaban al ritmo del aumento de su financiamiento proveniente del exterior, generando pases de guerrilleros provenientes del MNLA.

Semanas más tarde, se abrió un nuevo frente cuando el Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO) secuestró y ejecutó a autoridades del consulado argelino en la ciudad de Gao. Este

hecho contó con la reprobación del MNLA, y comenzaron los choques entre ambos grupos. En todo el norte maliense, el MNLA retrocedió a las zonas rurales, mientras que las principales localidades fueron ocupadas por MUYAO y Ansar Dine en el último cuarto de 2012. Asimismo, desde la frontera con Argelia, se infiltraron cuadros de “Al-Qaeda en el Magreb Islámico” (AQMI), filial “autorizada” del grupo terrorista, reconocida desde la década anterior por el secuestro y asesinato de extranjeros en la zona. Este grupo extremista controlaba, además, el contrabando a ambos lados del límite entre Malí y Argelia, incluyendo estupefacientes y tráfico de personas. El vínculo entre estas tres organizaciones es complejo, pero no imposible de resolver: tanto MUYAO como Ansar Dine son desprendimientos de AQMI, solo que, mientras que el primero cuestiona la jurisdicción de AQMI en el Sahel, el segundo actúa como una entidad aliada de esta.

A comienzos de 2013, la comunidad internacional promovió el diálogo entre el MNLA y el gobierno de Malí, que unieron fuerzas para derrotar a los yihadistas de Ansar Dine, MUYAO y AQMI. Por pedido de las autoridades de Bamako, Francia empezó a desarrollar una importante misión militar (“Operación Serval”) en su apoyo, mientras que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó una intervención armada conjunta organizada por la Unión Africana y la ECOWAS, llamada Misión Internacional Africana de Apoyo a Malí (AFISMA). Soldados nigerinos y chadianos ingresaron y avanzaron sobre los grupos extremistas, especialmente contra MUYAO, que contaba con bases en esos países, por lo que los combatientes, al verse acorralados, realizaron ataques suicidas. La guerra en Malí adquirió, de ese modo, una dimensión internacional. En julio, cuando la situación parecía más controlada, la ONU facultó el despliegue de la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) a través de la resolución 2.100 del Consejo de Seguridad. Ese mes se realizaron elecciones, y el presidente Traoré le entregó el mando a Ibrahim Keita, que apoyaba la permanencia de las tropas francesas en el país y sería reelecto en 2018. Las diferencias entre Keita y el MNLA resurgieron, y el gobierno volvió a estar enfrentado con los tuaregs.

Mientras se desarrollaba el conflicto en Malí, el gobierno de Nigeria declaró la emergencia en el norte del país por el incremento de ataques por parte de *Boko Haram*, una organización yihadista que controlaba vastos territorios en el norte nigeriano. Había realizado secuestros, ejecuciones de civiles y atentados, con especial predilección por objetivos confesionales, en represalia por la presencia militar francesa en Malí y los caídos provenientes de las filas radicalizadas, manifestando una cierta “solidaridad” entre estos grupos terroristas. En el norte de ese país, donde Boko Haram era más fuerte, la popularidad de la entidad extremista se había acrecentado tras la elección de Goodluck Jonathan como presidente el año anterior, lo que en las provincias del norte

consideraron una violación al “pacto de caballeros” sobre la presidencia rotativa entre el norte de mayoría musulmana y el sur preponderantemente cristiano. En ese contexto, Nigeria optó por liderar las tropas de AFISMA para intervenir en Malí con el objetivo de realizar una demostración de fuerza ejemplificadora para los militantes de su propio territorio. Sin embargo, no llegó a doblegarlo.

En 2014, Francia abandonó la Operación Serval para encarar un plan más exhaustivo: la Operación Barkhane, de alcance regional, incluyendo a varias de sus excolonias en la lucha contra el terrorismo, buscando evitar que atrayeran a combatientes foráneos a actuar a esa región. Malí, Chad, Níger, Burkina Faso y Costa de Marfil fueron incluidos en el despliegue, donde la misión se derivó no solo en estabilizar la situación de estos países, sino también en evitar que se convirtieran en lugares seguros para terroristas que luego se trasladarían a Europa. MUYAO y otras guerrillas menores respondieron al plan francés integrándose en *Al-Mourabitoun*, coordinando sus actividades en esos países.

En Nigeria, el control estrecho del norte le permitió a Boko Haram extenderse a las fronteras con Níger y Camerún primero, y más tarde a Chad, con el que Nigeria había forjado alianzas de seguridad con el objetivo de liderar regionalmente la amenaza que este grupo representaba. La particular violencia con la que encaró su dominio –redujo a la esclavitud y castigó con la muerte no solo a los cristianos, sino también a musulmanes díscolos– debilitó paulatinamente su popularidad. Una escisión de Boko Haram, llamada *Ansaru*, se separó del grupo original aludiendo a los maltratos a los que la organización sometía a otros musulmanes. Entre los hechos, recibió particular atención mediática el secuestro de Chibok, en que tropas extremistas tomaron prisioneras a 276 alumnas de entre 16 y 18 años de una escuela mientras rendían un examen de Física. A abril de 2021, más de un tercio de ellas continuaban desaparecidas, mientras que otras fueron usadas como prenda para el intercambio de prisioneros islamistas detenidos en las cárceles nigerianas.

En 2015, la elección de un norteño para la presidencia de Nigeria, Muhammadu Buhari, generó consensos en los Estados donde la presencia de Boko Haram era más fuerte. Al mismo tiempo, los éxitos de ISIS en Siria ocasionaron una nueva división en la conducción de la organización yihadista: mientras que un grupo se mantuvo independiente, otro se separó para adherir a la dirección de Al-Baghdadi y conformar una nueva entidad, Estado Islámico en África Occidental (EIAO). Para diciembre de ese año, y tras una ofensiva encarada en conjunto con Níger, Chad y Camerún, los territorios controlados por Boko Haram volvían a manos del gobierno de Abuya, aunque tropas yihadistas permanecían acantonadas y activas en la zona fronteriza.

Por otra parte, en junio de 2015, con la mediación de Argelia, ECOWAS, la ONU y la Unión Africana, el gobierno de Malí firmó con el MNLA y otros grupos guerrilleros la devolución progresiva de la autonomía a la región norte del país en los llamados Acuerdos de Argel. Sin embargo, se siguieron dando choques entre el principal grupo independentista y el ejército nacional, y el proceso de traspaso de atribuciones y las reformas institucionales quedaron detenidas. Mientras tanto, Al-Mourabitoun se partió: un grupo decidió asociarse a ISIS como Estado Islámico del Gran Sahara (EIGS) y el otro resolvió permanecer independiente y formar, junto con Ansar Dine y elementos de AQMI, *Nusrat al-Islam*. Estos grupos se mantuvieron al margen de los Acuerdos de Argel y, por lo tanto, sostuvieron posiciones de combate con el ejército de Malí y sus aliados. En 2020, después de que la ECOWAS solicitara volver a realizar las elecciones legislativas malienses en un ambiente sospechado de fraude, un golpe de Estado derrocó al presidente Keïta y lo reemplazó por una junta militar. Un mes más tarde, sus líderes entregaron el poder a un grupo de civiles, liderados por el exministro de Defensa, Bah N'Daou, que se comprometió a organizar elecciones libres antes de 2022.

Chad, por su parte, se convirtió en uno de los líderes en la lucha contra Boko Haram y Nusrat al-Islam, interviniendo activamente en la región en coordinación con el gobierno francés. A comienzos de 2021, el presidente Idriss Déby, en el poder desde 1990, obtuvo una nueva reelección en medio de rumores de fraude. Esto motivó una rebelión en las provincias del norte, con apoyo de tropas irregulares de origen libio. En abril, Idriss Déby murió en un ataque y fue reemplazado por su hijo, Mahamat Déby, que asumió el poder con el apoyo de las Fuerzas Armadas tras disolver la Asamblea Nacional.

Por otra parte, Níger, el otro gran aliado de Malí en la lucha contra el terrorismo, enfrentó una situación similar el 31 de marzo de 2021, cuando un grupo de soldados de la Fuerza Aérea intentó realizar un golpe de Estado. Las tropas leales al presidente Mahamadou Issoufou lograron repeler el ataque. Dos días más tarde, tuvo lugar la primera transición democrática en el país desde su independencia en 1960, cuando Issoufou le entregó el poder al nuevo presidente, Mohamed Bazoum.

9. La situación en el mar de la China Meridional

En el mar de la China Meridional, hay cuatro archipiélagos en los que el gobierno de Beijing reclama su soberanía: al oeste, las islas Parcelso (*Xisha*); en el centro, los atolones de Macclesfield y Scarborough (*Zhongsha*); al este, las islas Pratas (*Dongsha*); y al sur, las islas Spratly (*Nansha*). Aunque todavía no se ha desatado un conflicto militar en la

zona, las tensiones entre los actores involucrados y la desconfianza creciente entre ellos podría provocar una escalada armada que serviría para marcar futuros posicionamientos al momento de llegar a un acuerdo sobre el futuro del mar de la China Meridional.

China sostiene que, antes del siglo XX, su soberanía sobre estos territorios nunca había sido disputada hasta la ocupación de las Paracelso por parte de Francia en 1930 y el resto de las islas por Japón hasta la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Para sostener este reclamo, en 2007, determinó que las islas dependían administrativamente de Sansha, una ciudad que sería fundada finalmente en 2012 en la provincia de Hainan. Esta posición argumentativa no es compartida por los países que comparten el litoral en ese mar, y se han envuelto en disputas al respecto; se trata de Taiwán, Vietnam, Malasia, Filipinas y Brunéi, sin contar a Indonesia, que también sostiene un litigio con China sobre las islas Natuna. Esta zona no solo es importante por las rutas comerciales que la atraviesan, sino también por las probables fuentes de energía que se encuentran en su lecho. Controlando el mar de la China Meridional, Beijing podría no solo presionar a sus rivales regionales de mayor envergadura, como Japón y Taiwán, sino también demostrar su fuerza frente a los países más débiles y, además, potencialmente, bajar su dependencia del crudo proveniente del Golfo Pérsico.

Tras la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos construyó un cierto orden en la región de Asia-Pacífico, marcada por la búsqueda de seguridad ante el desafío que representaba la Guerra Fría, con Taiwán, Japón y Corea del Sur al norte, y Tailandia y Filipinas al sur. En este sentido, dirigió sus esfuerzos en promover la cooperación social, cultural y económica, aunque evitando un acuerdo colectivo ofensivo, ya que ello habría empujado de lleno a China a una alianza con la Unión Soviética. Optó, en cambio, por promover la creación, a través de un pacto únicamente defensivo, de la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (SEATO), creada en 1955, poco después del desenlace de la guerra de Corea. La SEATO sobrevivió hasta la última parte de la década del setenta.

El surgimiento de China como actor relevante en el espacio del mar de la China Meridional implicó un desafío para la libre navegación que promovía y pretendía garantizar Estados Unidos, como principal proveedor de bienes para los países que poseían litoral colindante con el mar mencionado. Además, consistía en un camino obligado de paso a sus actividades comerciales en el océano Índico. Durante la presidencia de Donald Trump, el gobierno estadounidense reafirmó su compromiso con estos principios, llamó “imperialista” a cualquier deseo por hacerse con los derechos territoriales sobre este mar, y reforzó su presencia militar en la zona, usando como excusa, por ejemplo, que Filipinas haya solicitado la intervención de mecanismos de arbitraje internacional

para resolver el diferendo. Estados Unidos sostiene que China ha usado la amenaza para instalar la idea de que las islas del mar de la China Meridional son suyas.

Mientras tanto, Beijing no sostiene la pretensión de soberanía sobre las islas mencionadas por ocupación continua de ellas, ya que las declara “inhabitables”, sino por su “descubrimiento” hace al menos dos mil años, luego de lo cual fueron explotadas por sus pescadores. Cree que es necesario un orden nuevo en la zona. En una visión jerárquica del orden en el sudeste asiático, China considera que, habiendo sido, por ejemplo, Vietnam vasallo suyo hasta la conquista francesa, eso disminuye cualquier posible reclamo suyo sobre las islas; los demás países de la región envueltos en la disputa podrían merecer una consideración similar, dada su condición de antiguos tributarios del Imperio chino.

En el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), China ha solicitado que la “zona económica exclusiva” (ZEE), donde los Estados tienen derechos especiales de explotación, sea entendida como algo claro y distinto a “aguas internacionales”, abierta a todos los Estados independientemente de que tengan o no litoral sobre ellas. En otras palabras, esta interpretación estricta limita desde las actividades militares hasta la investigación científica que pudiera realizarse en las ZEE.

Sin embargo, Estados Unidos no es el único obstáculo que encuentra China para promover una resolución asimétrica a los problemas en el mar de la China Meridional. También la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), que promueve un enfoque multilateral para el abordaje de estos asuntos, se muestra en alerta, aunque es incapaz de ejercer una presión efectiva sobre las autoridades de Beijing, por lo cual no puede impedir la militarización de la región. La organización, por ejemplo, ha estado trabajando con las autoridades de Beijing sobre la posibilidad de un código de comportamiento de su país para el mar de la China Meridional, aunque no ha logrado ponerlo en funcionamiento ni generar un auténtico código que incida en su conducta, con penalidades incluidas.

Junto a la ASEAN, se ha manifestado en contra de la posición china la Mesa de Seguridad Cuadrilateral (QUAD), una entidad informal que reúne a Estados Unidos, Japón, India y Australia y promueve la política de apertura y comunicación para los océanos Índico y Pacífico.

En resumen, el esquema que propone Estados Unidos está siendo desafiado por un actor poderoso, que busca instalar una visión diametralmente opuesta a la existente. Mientras tanto, los actores regionales, nucleados en ASEAN, deben cooperar entre sí y con Estados Unidos para mantener el *statu quo*, aunque sin evitar atender las demandas de China, cuyos recursos económicos, provistos por la llamada “Iniciativa de la

Franja y la Ruta⁹, son de gran importancia para el desarrollo de su infraestructura y promoción comercial.

Bibliografía

- Aron, R. (2017). *Peace and War: A Theory of International Relations*. Routledge.
- Carr, E. (2016). *The Twenty Years' Crisis (1919-1939)*. Palgrave-Macmillan.
- Fukuyama, F. (1992). *End of History and the Last Man*. Free Press.
- Hansen, S. (2019). *Horn, Sahel and Rift: Fault-Lines of the African Jihad*. Hurst and Company.
- Harmon, S. (2014). *Terror and Insurgency in the Sahara-Sahel Region: Corruption, Contraband, Jihad and the Mali War of 2012-2013*. Routledge.
- Harris, W. (2018). *Quicksilver War: Syria, Iraq, and the Spiral of Conflict*. Oxford University Press.
- Heritage, A. y Lee, P. (2020). *Order, Contestation and Ontological Security-Seeking in the South China Sea*. Palgrave-Macmillan.
- Khadiagala, G. (comp.) (2017). *War and Peace in Africa's Great Lakes Region*. Palgrave-Macmillan.
- Khalidi, R. (2007). *The Iron Cage: The Story of the Palestinian Struggle for Statehood*. Oneworld Publisher.
- Lee, J. (2017). *Afghanistan: A History from 1260 to the Present*. Reaktion Books.
- LeoGrande, W. y Kornbluh, P. (2014). *Back Channel to Cuba: The Hidden History of Negotiations Between Washington and Havana*. The University of North Carolina Press.
- McCauley, M. (2002). *Afghanistan and Central Asia: A Modern History*. Pearson.
- Morgenthau, H. (2004). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Beijing University Press.
- Morley, M. y McGillion, C. (comps.) (2005). *Cuba, the United States and the Post Cold-War World: The International Dimensions of the Washington-Havana Relationship*. University Press of Florida.
- Nye, J. (2007). *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*. Pearson-Longman.

⁹ La Iniciativa de la Franja y la Ruta es una propuesta del gobierno de Beijing que consiste en unir a China con Europa Occidental, emulando la vieja Ruta de la Seda. Para ello, prevé un importante desembolso en obras de infraestructura en los países involucrados. Mientras que la ruta marítima toma el camino del mar de la China Meridional-océano Índico-mar Rojo-mar Mediterráneo, la terrestre, en forma de autopistas y vías de ferrocarril, atraviesa Asia Central y Medio Oriente.

- Prunier, G. (2009). *From Genocide to Continental War: The “Congolese” Conflict and the Crisis of Contemporary Africa*. Hurst Publishers.
- Rabinovich, I. y Valensi, C. (2021). *Syrian Requiem: The Civil War and its Aftermath*. Princeton University Press.
- Segev, T. (2000). *One Palestine, Complete: Jews and Arabs Under the British Mandate*. Metropolitan Books.
- Stapleton, T. (2018). *Africa: War and Conflict in the Twentieth Century*. Routledge.
- Truong, T.-D. y Karim, K. (2016). *The South China Sea and Asian Regionalism: a Critical Realist Perspective*. Springer.
- Waltz, K. (2001). *Man, the State and War*. Columbia University Press.
- Yassin-Kassab, R. y Al-Shami, L. (2016). *Burning Country: Syrians in Revolution*. Pluto Press.

Películas recomendadas

Sobre la guerra de Afganistán

- Leones por Corderos (Lions for Lambs)*, drama, Estados Unidos, 2007). Dirigida por Robert Redford. Actúan Robert Redford, Meryl Streep y elenco.
- El Pan de la Guerra (The Breadwinner)*, animación, Irlanda-Canadá, 2017). Dirigida por Nora Twomey.

Sobre el embargo a Cuba

- Trece días (Thirteen Days)*, drama, Estados Unidos, 2000). Dirigida por Roger Donaldson. Actúan Kevin Costner y elenco.

Sobre el conflicto árabe-israelí

- Omar* (drama, Palestina, 2013). Dirigida por Hany Abu-Assad. Actúan Adam Bakri, Leem Lubany y elenco.
- Vals con Bashir (Waltz with Bashir)*, animación, Israel, 2008). Dirigida por Ari Folman.

Sobre los conflictos en los Grandes Lagos

- Diamante de Sangre (Blood Diamond)*, drama, Estados Unidos-Alemania, 2006). Dirigida por Edward Zwick. Actúan Leonardo DiCaprio, Jennifer Connelly y elenco.
- Hotel Rwanda* (drama, Gran Bretaña, 2004). Dirigida por Terry George. Actúan Don Cheadle, Joaquin Phoenix y elenco.

Sobre la guerra en Siria

Para Sama (*For Sama*, documental, Siria-Gran Bretaña, 2019). Dirigida por Waad Al-Kateab y Edward Watts.

Los últimos hombres de Alepo (*Last Men in Aleppo*, documental, Siria-Dinamarca, 2019). Dirigida por Feras Fayyad.

Los conflictos en el Sahel

Timbuktu (drama, Mauritania-Francia, 2014). Dirigida por Abderrahmane Sissako. Actúan Abel Jafri, Hichem Yacoubi y elenco.

Metodologías de la investigación aplicadas a las relaciones internacionales

MARIANA COLOTTA¹

1. Introducción

Hablar de *metodologías de investigación* en las relaciones internacionales es un desafío que implica responder a una serie de preguntas encadenadas que se presentan como prioritarias. En primer lugar, nos lleva a indagar sobre el propósito del *método científico*. Con su vasta experiencia de sociólogo y profesor de metodología, Chitarroni (2015) no improvisa cuando sostiene que el *método de la ciencia* consiste en formular suposiciones acerca de ciertas partes de la realidad (y estas suposiciones pueden pretender tan solo describir, como también explicar o aun predecir) y luego constatar en qué medida resultan útiles para sus propósitos, mediante algún tipo de cotejo con las entidades externas a las que se refieren. La palabra “método” deriva de dos voces griegas: *metá* (‘hacia’, ‘a través de’) y *odós* (‘camino’), por lo que su definición etimológica puede ser: ‘camino a través del cual se alcanza un fin’. En términos formales, el *método de investigación* es un procedimiento adecuado para obtener conocimientos ciertos sobre un determinado tema.

Nuestro segundo paso consistirá en obtener una respuesta con un tinte más pragmático ¿De qué hablamos cuando enunciamos la *metodología* de un proyecto de investigación, una tesis, una tesina o un trabajo de

¹ Decana de la Facultad de Ciencias Sociales (USAL), licenciada en Sociología (USAL), especialista en Metodología de la Investigación Científica (UNLA), doctora en Ciencia Política (USAL) y doctora en Ciencias de la Educación (USAL). Es especialista en Gestión Universitaria por la Organización Universitaria Interamericana (OUI). Se desempeñó como secretaria de investigación en la Escuela de Defensa Nacional (EDENA), y como secretaria académica en la Facultad de Ciencias Sociales (USAL). Fue consultora e investigadora del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, del Ministerio de Defensa (MINDEF) y Consejo Federal de Inversiones (CFI). Docente titular de “Métodos y técnicas de investigación social” de la Facultad de Ciencias Sociales (USAL), Maestría en Recursos Humanos de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) y Maestría de Integración Latinoamericana y Sociología Política Internacional (UNTREF). Correo electrónico: mcolotta@usal.edu.ar.

integración final (TIF) en las ciencias sociales en general y en las relaciones internacionales en particular? La palabra “metodología” se compone de dos vocablos: “método” (‘camino a seguir’) y *logos* (‘estudio’, ‘tratado racional’), por lo que podemos definirla como “el estudio de los métodos o caminos a seguir en una investigación”. Nos referimos a la manera en que se va a generar la información requerida por la investigación y el cómo o por medio de qué procesos se va a ordenar, evaluar, analizar la evidencia producida.

Es decir, dar cuenta en nuestra sección metodológica del modo en que, dado el problema y los interrogantes planteados, se buscará garantizar la fiabilidad y coherencia del análisis que va a desarrollarla generará la evidencia requerida para hacerlo y maximizar la idoneidad de sus fuentes (Guiñazú: 2020, p. 86).

¿Por qué es tan importante hablar de metodología y de qué tantos alumnos y alumnas de grado y posgrado tengan que tenerla como asignatura obligatoria en sus currículos? Porque no podemos hablar de ciencia y método científico sin una base metodológica. Citando al epistemólogo referente del método hipotético deductivo Karl Popper (1971), podemos diferenciar el conocimiento científico de la elucubración filosófica. Su “criterio de demarcación”, la *falsabilidad*, nos otorga el primer fundamento de la ciencia: es científica una afirmación que, al poder ponerse a prueba, pueda resultar falsa. Queda con ello inaugurada otra condición indispensable: la *contrastabilidad para las ciencias fácticas*. Es a partir de Popper a partir de quien la comunidad científica no pone en duda que aquello que no pueda ponerse a prueba (directa o indirectamente) no puede incluirse dentro del conocimiento científico (Chitarroni: 2015, p. 21).

Ahora bien, si de lo que se trata es de la aplicación de metodologías, debemos pasar a un nivel más concreto, como lo es el de la *estrategia metodológica*. ¿Qué implica el planteamiento de una *estrategia metodológica*? Las estrategias metodológicas deben especificar con la mayor precisión posible qué datos es necesario recolectar, cuáles son las fuentes de datos, cómo es posible recabarlos, cómo se los piensa obtener y de qué manera se los va a analizar. Y con esto último estamos haciendo alusión a dos componentes fundamentales: la *estrategia de recolección* y la *estrategia de análisis*. En cuanto a la primera, involucra las tareas relacionadas con la recolección de los datos que constituyen el corpus o base de datos, sean cuantitativos, cualitativos o ambos. Respecto a las estrategias de análisis más relevantes, podemos hacer referencia al análisis de contenido, distintas variantes del análisis de discurso y la teoría fundamentada en datos (Forni: 2020, p. 239).

Pasemos ahora al otro gran pilar que nos compete para poder desarrollar este capítulo, las *estrategias metodológicas para las relaciones*

internacionales, con el gran desafío que ello implica y el recorrido de un camino con una mayor sinuosidad en comparación con las otras ciencias sociales. Travesía en busca de herramientas, maneras de construir conocimientos y fuentes de datos como camino a la contrastabilidad empírica, que requiere, por su naturaleza disciplinar, resolver antes ciertas cuestiones relacionadas a su objeto de estudio y a su génesis como disciplina.

Entre los científicos, la percepción de la realidad está influenciada por un conjunto de factores que trascienden las limitaciones del aparato cognitivo y aun las preferencias personales: ellas son, entre otras, las tradiciones profesionales, los desarrollos teóricos y las técnicas disponibles. En efecto, las tradiciones profesionales de cada disciplina otorgan relevancia a ciertos problemas y no a otros o las herramientas conceptuales y las técnicas disponibles propician que se aborden ciertas cuestiones y no otras, nos alerta Bourdieu (1995).

Esto establece límites al tipo de cuestiones de que se ocupa cada disciplina. Vale decir, al fragmento de la realidad sobre el que fija su atención. Y en el caso de las relaciones internacionales, tampoco estos límites son fijos, porque el ámbito de los problemas a tratar se amplía al tiempo que se extiende el conocimiento: cada vez que, planteada una pregunta, la ciencia logra elaborar una respuesta tentativa. De esta manera, nos introducimos en el tema de las *tradiciones metodológicas* para cada disciplina en particular y de las ciencias sociales en general, en las que se pueden distinguir dos corrientes dominantes, que suponen otras tantas orientaciones metodológicas: los *enfoques naturalista e interpretativo*. Desde la *perspectiva metodológica naturalista*, las ciencias que estudian los comportamientos humanos, en cuanto fácticas, no se diferencian de la física, la biología o la astronomía. Deben procurar reconstruir –en la medida de lo posible– las regularidades que subyacen a dichas conductas, así como los factores que las determinan, para describirlas, explicarlas y predecirlas. Desde la *perspectiva interpretativa* (o “compreensiva”, como también ha sido llamada), la peculiar naturaleza volitiva de las conductas humanas reclama no una explicación externa (relacionada con los factores que se asocian a ella), sino más bien teleológica, orientada a las motivaciones que estas conductas tienen para quienes las desempeñan, a la significación que los actores le adjudican. Esta orientación metodológica encuentra afinidad –como también se verá– con las técnicas cualitativas.

Varias de las disciplinas que conforman las ciencias sociales han atravesado este debate que les permite estructurar su andamiaje metodológico disciplinar. Sin embargo, en el caso de las relaciones internacionales, la discusión teórica se ha impuesto sobre la metodológica en la evolución histórica de la disciplina. Las escuelas de pensamiento con sus autores icónicos como Tucídides y Maquiavelo desde el *realismo* y los

racionalistas liberales representados por Locke y Marx como referentes del *materialismo histórico* han nutrido el debate disciplinar.

La profunda discusión teórica en relaciones internacionales sobre los *paradigmas de abordaje*, impidió que la disciplina se ocupara con esa misma vehemencia de los aspectos metodológicos centrales que debían guiar las investigaciones. La principal consecuencia de esto, está cifrada en que se han cometido errores metodológicos ciertamente retardatarios para la conformación de una *masa crítica* de investigaciones susceptibles de apuntalar un buen avance cualitativo de los conocimientos y explicaciones científicas de la realidad global (Calduch Cervera: 2003, p. 5).

Por último, el diseño de una investigación social, dentro de la cual incluimos a las disciplinas que pretenden abarcar la comprensión de un mundo dinámico y en constante cambio, como el caso de las relaciones internacionales, nos obliga a una revisión constante no solo de las cuestiones teóricas, epistemológicas, sino también de la combinación de enfoques y abordajes.

Los variados impulsos y tratamientos de la metodología de la investigación, muestran el fuerte potencial crítico que devela en el hacer de los procesos de indagación social, dejando evidencia de la intensidad y complejidad que requieren de la reflexión de las propias prácticas de las vinculaciones entre la teoría, la metodología, la epistemología, los diálogos inter y transdisciplinarios y la creatividad necesaria para revisar las tramas que tejen dichos elementos para intentar observar, conocer y comprender la realidad (De Sena: 2014, p. 142).

Dentro del grado de complejidad del objeto de estudio de las relaciones internacionales, es imposible desligarla de la situación de los desafíos latinoamericanos en las ciencias sociales y de la corriente de pensamiento ligada a una perspectiva geopolítica periférica.

Las ciencias sociales latinoamericanas se están constituyendo a través de fluidos contenidos. Complejidad, indeterminación, reflexividad y relacionalidad como ejes epistémicos de la ciencia del siglo XX, mirados y transversalizados por la sospecha de una realidad geopolíticamente centrada, configuran las condiciones de posibilidad de una escucha autónoma de los síntomas, mensajes y ausencias que la estructuración social emite [...]. Las ciencias sociales de la región hoy, como siempre, se elaboran en medio de unas condiciones materiales de existencia particular, que necesitan ser trabadas y destrabadas de los textos con pretensiones de validez (De Sena: 2014, p. 67).

El objetivo de este capítulo no es otro que el de reflexionar acerca de las herramientas, los medios y las estrategias metodológicas que posibilitan el acceso al objeto de estudio de las relaciones internacionales; tarea

nada fácil para una disciplina con especificidades como las punteadas anteriormente, lo que, sin duda, ha redundado en una serie de motivos que han llevado a un nicho de vacancia en el desarrollo de metodologías de investigación específicas válidas y fiables para esta disciplina.

2. Naturaleza, antecedentes y origen histórico. Lo internacional como objeto de estudio, de definiciones, de teorías y de limitaciones metodológicas

El puntapié inicial para hablar de la metodología aplicada a las relaciones internacionales es demarcar su objeto de estudio, el cual reviste una doble complejidad: en primer lugar, por encuadrarse dentro de “*lo social*” como contrapuesto a “*lo natural*” y, en segundo lugar, por la singularidad de “*lo internacional*” –dentro del resto de las ciencias sociales– marcada por su propia génesis.

Las relaciones internacionales en tanto disciplina analizan las relaciones entre sociedades que residen en un territorio específico y que tienen su propia forma de gobierno, circunscritas a un contexto determinado, que está condicionado por el sistema histórico mundial. En la época moderna, las relaciones internacionales se dedican específicamente al análisis de las relaciones entre estados y otros actores en un sistema internacional, que se estructura y está condicionado por el sistema mundial (Bizzozero Revelez: 2011, p. 19).

Si hacemos alusión a los principios de la disciplina, esta se remonta a cátedras universitarias luego de la Primera Guerra Mundial.

Las primeras cátedras e investigaciones de relaciones internacionales en Estados Unidos estuvieron vinculadas al estudio de las causas de la guerra y del desarrollo de los conflictos a nivel internacional, debido al movimiento pacifista y a las consecuencias que aparejó la Primera Guerra Mundial. A esta primera etapa, la seguiría otra en los años cuarenta del siglo XX, como consecuencia de la segunda guerra mundial, con un fuerte cuestionamiento a esa corriente de estudios, enmarcada en la tradición liberal y que se la conoce como “*corriente idealista*”. En la etapa que se inició en los cuarenta del siglo pasado predominaron los estudios vinculados a la “*corriente realista*” (Bizzozero Revelez: 2011, p. 17).

La evolución de las relaciones internacionales como disciplina estuvo atravesada por los conflictos internacionales del siglo XX.

La Primera Guerra Mundial centró la preocupación del movimiento pacifista, de organizaciones sociales y de académicos acerca de cómo terminar con la misma y sobre todo cómo posibilitar las condiciones para un mundo

pacífico [...] el acaecimiento de la Segunda Guerra Mundial, la falta de respuesta adecuada por parte de esa corriente de pensamiento, que se conoce como “idealista” y la publicación de dos libros de relevancia por parte de Edward Carr y Hans Morgenthau, proveyeron las bases para que la disciplina tuviera un nuevo empuje [...] las teorías que surgen posteriormente en las décadas post- Segunda Guerra Mundial, que se diferencian del “*idealismo*” y del “*realismo*” buscan escapar a esas interpretaciones limitativas sobre las causas de la guerra y la paz. Para ello algunos análisis se centran en las contradicciones que apareja la evolución de las fuerzas productivas (marxismo), otros en relación entre las propiedades de la sociedad y su repercusión en el sistema político mundial, estados y organizaciones internacionales (Bizzozero Revelez: 2011, p. 24).

Conflictos internacionales, que impregnaron cinco generaciones de teorías de las relaciones internacionales en la última centuria.

La primera se inició a comienzos del siglo XX con las *teorías marxistas del imperialismo*, las *teorías utopistas liberales* y las *críticas* de los años treinta provenientes de los enfoques realistas que dieron forma a lo que se conoce como *primer debate*. La segunda generación se inició una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial y se caracterizó por el auge de la *teoría realista clásica*, extendiéndose hasta mediados de los años sesenta cuando se produjo el *segundo debate* del campo de estudios entre tradicionalistas y conductistas. La tercera generación se extiende desde principios de los años setenta hasta finales de los ochentas y se caracterizó por el *debate inter-paradigmático*. La cuarta generación se constituyó a partir de las aproximaciones entre *teóricos realistas y liberales* como así también por el desarrollo adquirido por los enfoques reflexivos, dando forma a lo que se denominó como cuarto debate. La quinta generación comenzó a consolidarse en este siglo XXI y se caracteriza por la aplicación de algunos supuestos de las *teorías de las ciencias de la complejidad* al campo de la teoría de las relaciones internacionales [...] (González Olmedo, 2018, p. 5).

Si de definiciones disciplinares se trata, Bizzozero Revelez (2011, p. 27) escoge aquella que incluye los tres niveles considerados esenciales para su análisis y que interactúan entre sí: el nivel referido al *sistema mundial*, que da cuenta del desarrollo productivo y evolución material del hombre y de los procesos sociales; el *internacional*, que muestra el grado de evolución política, en las ideas y de cooperación/conflicto en temas de la agenda entre las sociedades; y el del *Estado* como referente de expresión política de las sociedades. Sin embargo, no se acota a estos al presentar a los actores: Estado, subentidades estatales, los organismos internacionales, las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, y los individuos como piezas que transitan entre esos tres niveles y tienen un peso diferenciado de acuerdo a su función y sus características.

A partir de este nivel analítico tripartito, surge una definición integral de las relaciones internacionales,

definidas como la disciplina que analiza el conjunto de factores y actores que con sus actividades y flujos transfronteros tienen capacidad de generar consecuencias en el sistema internacional y en los estados, por ser las unidades políticas en que está dividido actualmente el mundo en un determinado sistema mundial (Bizzozero Revelez: 2011, p. 27).

Esta definición impactará en la perspectiva metodológica, en la cual será de importancia la vinculación con el sistema mundial, con el sistema internacional y la estructura en cuanto manifestación de una determinada *configuración de recursos de poder* con el sistema, convirtiéndose en una de las particularidades inherentes al desarrollo metodológico de las relaciones internacionales.

Por otro lado, en el recorte del objeto de estudio de las relaciones internacionales, siempre habrán de especificarse de modo expreso el criterio de periodificación elegido, el marco conceptual en el que realizamos nuestra investigación (macro o microinternacionalidad) y el ámbito espacial que tomamos como referencia (estatal, regional, interregional, mundial) (Calduch Cervera: 2003).

Es en los años cincuenta cuando históricamente podemos situar el surgimiento del debate sobre el “método” en las relaciones internacionales (Bizzozero Revelez: 2011):

[Debate] relativo a si los medios y técnicas utilizados eran suficientemente precisos y sobre todo si los mismos eran fiables por su calidad como por la cantidad necesaria de datos requeridos. Se planteó por parte de una corriente de analistas una crítica a la interpretación y explicación que se hacía a partir de la historia, basada sobre todo en una metodología histórica-interpretativa. El debate se polarizó durante años entre quienes se reclamaron y autodenominaron “científicos” y los “tradicionalistas” (Bizzozero Revelez: 2011, p. 57).

Los “científicos” eran demandantes de datos requeridos de la realidad basados en los comportamientos de los individuos para llegar al Estado, y que dieron origen a varias teorías de alcance medio impregnadas en su formación en relaciones internacionales y en otras disciplinas. Tal es el caso de las *teorías de la decisión y las opciones posibles*², de los juegos³, de la comunicación⁴, y de la *elección racional*. Los “tradicionalistas” buscaban explicar la conducta de los Estados a partir de una aproximación teórica que tuviera en cuenta la

2 En materia de política exterior, en relación con la formulación y proceso de la toma de decisión, algunos análisis teóricos y el seguimiento de los misiles en Cuba (Allison, 1988; Snyder y Bruck-Sapin, 2002). Ver Bizzozero Revelez (2011: 58).

3 En términos de análisis de decisión óptima y con relación al proceso de decisiones y la cooperación (Axelrod, 1984; Etzioni, 1992). Ver Bizzozero Revelez (2011: 58).

4 Los estudios de Kant Deutsch antecedentes de la cibernética, vinculantes de las teorías de la comunicación con la toma de decisiones, la formulación de la política exterior y las derivaciones de la cooperación entre Estados (Deutsch, 1990). Ver Bizzozero Revelez (2011: 58).

filosofía, la historia y el derecho. Sin embargo, el debate se fue diluyendo y las dos corrientes se fueron absorbiendo, por lo que dieron paso a otras.

Visiones reflectivistas que se posicionaron como “por afuera” de la lógica de las visiones antecedentes, donde los racionalistas, neorrealistas, neoidealistas, hasta incluso algunas visiones marxistas, compartían –implícita o explícitamente– los postulados de la práctica científica y las potencialidades explicativas de la disciplina (Bizzorero: 2011, p. 63). Este nuevo debate tendrá también su impacto en el contrapunto metodológico en las relaciones internacionales. El antagonismo entre racionalistas y los citados reflectivistas es un desacuerdo no solo teórico e ideológico, sino que también se expande a las cuestiones epistemológicas y metodológicas; de hecho, la característica de los reflectivistas es el hecho de adoptar una estrategia *pospositivista* en las ciencias sociales, debido a la creencia “del carácter socialmente construido de los intereses y de las identidades de los agentes así como de las posibles estructuras a través de las cuales [...] se constituyen” (Porcelli: 2013, p. 70).

3. Enfoques teóricos, definiciones, conceptualización

3.1. Tradiciones teóricas, modelos teóricos, escuelas de pensamiento, antecedentes y *empiria*

Tal como lo venimos detallando, el panorama teórico y metodológico de las relaciones internacionales puede ser perfectamente resumido en la tradición de sus debates.

Los paradigmas teóricos clásicos, como el *estatócentrico* o el *estructuralista*, han encontrado sus críticas en paradigmas reflectivistas o constructivistas posibilitando una construcción social de nuestra disciplina. El desarrollo histórico de nuestra ciencia se ha caracterizado por una sucesión de debates que podemos resumir en general en cuatro (esto varía según los diferentes autores): el primero de los debates se dio entre los *idealistas* y *realistas*; el segundo de los debates se da entre los *realistas tradicionalistas* y *transnacionalistas*; el tercero de los debates se lo conoce como el debate inter-paradigmático entre el *neorrealismo* y *neoliberalismo*; por último, nos encontramos en estos momentos en el cuarto debate, que supone una confrontación entre reflectivistas y racionalistas, y como punto intermedio los constructivistas (Tisera y Zaros: 2017).

El “componente teórico” de un diseño es clave para su solidez y potencial aporte a la disciplina, dado que la falta de conocimiento de discusiones teóricas relacionadas con el objeto obstruye la posibilidad de una real investigación científica, donde la vinculación teoría y empiria es clave a lo largo del proceso (Forni: 2020, p. 239).

En relaciones internacionales existen dos grandes vertientes generales de teorías: por un lado, el *realismo/neorrealismo*, y el *liberalismo* (englobando en este concepto al *idealismo* y el *institucionalismo*), las cuales se desagregan en diversas corrientes internas, y las que a su vez fueron profundamente renovadas en los últimos años. En general, podemos dividir las diversas tradiciones en las relaciones internacionales, en grupos o estadios de debates que se disputaban las concepciones disciplinares a lo largo del siglo. Todos estos abordajes de los fenómenos de índole internacional están, por supuesto, influenciados por las concepciones imperantes en el marco general de las ciencias sociales, y son sumamente importantes, ya que no solo discuten el objeto de la disciplina, sino también la metodología y hasta la esencia misma de las relaciones internacionales (Bizzozero Revelez: 2011, p. 53).

Un tema crucial en todo proceso investigativo es la relación entre el *modelo teórico* asumido y la perspectiva metodológica. El modelo teórico puede definirse como una representación intelectual simplificada, sistemática y lógicamente coherente de una realidad, realizada de conformidad con los supuestos de una teoría. El modelo teórico es un

instrumento de la investigación y no, en sentido estricto, el resultado de la misma. Combina las ideas previas con la experiencia que tenemos del objeto, en este sentido, no es una pura idealización sin referente concreto, pero tampoco, una descripción fidedigna de lo real (Calduch Cervera: 2003, p. 57).

[...] El modelo teórico reproduce algunas de las relaciones causales que la teoría establece entre las variables o sucesos de la realidad, mientras que ignora deliberadamente otras. Para que un modelo sea verdaderamente representativo y, por tanto, útil a los efectos metodológicos, debe incluir aquellas variables que cumplen con las condiciones de necesidad y suficiencia para explicar las relaciones de causalidad, de conformidad con los supuestos teóricos utilizados [...] (Calduch Cervera: 2003, p. 57).

Por su parte, Marcel Merle (1986) formula un concepto más restringido del mismo término:

El término modelo, de uso corriente en el lenguaje científico no debe tomarse aquí en un sentido moral (ejemplo a imitar). Designa un esquema sintético y abstracto que ordena los elementos de la realidad en una construcción rigurosa. La construcción de un modelo parte de una serie de observaciones concretas o experimentales sobre hechos o datos previamente cuantificados.

En el ámbito de las relaciones internacionales, se han desarrollado algunos modelos teóricos de cierta relevancia (Calduch Cervera: 2003, p. 60). Básicamente, los podemos clasificar en tres categorías: *estáticos*,

dinámicos y globales. Los *modelos estáticos* se concentran en las variables que explican la continuidad de una determinada realidad internacional a pesar de los cambios que se producen en ella. Los *modelos dinámicos* priman la consideración de las variables que dan cuenta de los procesos de cambio en una determinada realidad internacional. Señalamos que, en el contexto de nuestra disciplina, existe un gran vacío de modelos dinámicos que traten de representar los procesos de cambio de una realidad internacional a otra. Finalmente, se encuentran los *modelos globales*, que intentan reproducir todas las variables y relaciones fundamentales para comprender el funcionamiento dinámico de una parte de la sociedad internacional. Por tanto, se trata de modelos elaborados siguiendo un análisis macrointernacional.

Un pilar insoslayable para Cosse y Devalle (2020, p.130) es el del anclaje del objeto de estudio en los antecedentes, estudios sobre el tema y las distintas corrientes y escuelas teóricas. En las relaciones internacionales, sus grandes vertientes teóricas atraviesan todo problema de investigación que se construirá a partir de sus categorías teóricas. Lo cual determinará que, a la hora de iniciar una investigación, el investigador deberá asumir un posicionamiento dentro de la gama de teorías de su disciplina.

En el caso de un tesista focalizado en analizar las intervenciones de la diplomacia argentina durante la legitimación de la última dictadura militar, este consideró tres líneas distintas de trabajo que lo antecedieron:

- a. El campo de las políticas exteriores de gobiernos autoritarios que incorporaron el estudio de la legitimación fuera del país de una dictadura, y que, para el caso argentino, había sido estudiado en función de las relaciones entre los Estados y los organismos internacionales
- b. Los estudios que habían mostrado la importancia de la política exterior para entender las estrategias defensivas de la dictadura frente a las denuncias de violaciones de los derechos humanos.
- c. Su análisis de la vacancia que dejaban estos estudios con relación al papel de los diplomáticos de carrera y la burocracia de las embajadas, lo que le permitía pensar la cuestión en función de las dinámicas burocráticas del Estado.

Si nos adentramos en el tema de los *antecedentes*, queda también explícito que su revisión supone un proceso continuo y selectivo y a la vez valorativo, en el cual el investigador adquiere una posición dentro del campo académico que forma parte.

No se trata de una enumeración o listado pretendidamente aséptico y más o menos azaroso de textos y autores vinculados de alguna manera al tema/problema de la tesis, sino de un ordenamiento reflexivo de material comentado, clasificado, interpretado, juzgado, ponderado, sopesado desde un punto de vista propio (De Marinis: 2020, p. 140).

Esta revisión de antecedentes irá más allá de la revisión bibliográfica (De Marinis: 2020, p. 143), admitiendo una mayor diversidad de materiales: textos impresos, digitalizados, experiencias, experiencias y tradiciones investigativas propias del investigador y de otros. En el caso de materiales propios, se pueden incluir seminarios, monografías, trabajos finales de licenciatura, artículos en publicaciones especializadas. Un error muy frecuente es el de confundir la revisión de antecedentes con los datos del corpus de la investigación o tesis propiamente dicha. En este caso se hace referencia a documentos de archivos, diarios de sesión, ejemplares de cierto periódico, discursos, programas políticos, marcos jurídicos, entre otros.

Asimismo, el dialogo con expertos en nuestro objeto de estudio nos debe permitir identificar textos e investigaciones que puedan considerarse como clave o pioneras, en el sentido de que abran camino a otras investigaciones. Ficheros, catálogos, bibliotecas universitarias, publicas, centros de documentación y archivos más especializados, repositorios digitales, páginas web, organismos internacionales, organismos no gubernamentales se convierten en espacios virtuales y físicos indispensables. Al igual que los indexadores de publicaciones (SciELO, Latinex, Scopus, núcleos básicos de revistas científicas argentinas, ISI, ERIH, etc.), los portales de publicaciones periódicas (Sage, Blackwells, Willey, Jstor, Redalyc, EBSCO, Dialnet, etc.), las plataformas de trabajos académicos con formato de red social (Academia.edu y Researchgate.net), a modo de ejemplo (De Marinis: 2020, p. 158). Como también son válidas las revisiones de antecedentes de organismos públicos nacionales e internacionales, ministerios de economía, Unesco, Cepal, OCDE, Fondo Monetario Internacional.

3.2. Variables, niveles analíticos e hipótesis en las relaciones internacionales

Entendemos por “variables” o “categorías” las propiedades de los hechos, cualidades o atributos a estudiarse, algunas de las cuales pueden modificarse o adquirir diversos valores en una investigación, por lo que es preciso registrar su desarrollo y comportamiento.

En los estudios internacionales, se trabaja con numerosas variables. Podemos distinguir tres niveles de análisis tradicionales: *el sistema internacional* (que puede ser global o regional), el de *la unidad* (que se centra en uno o varios actores) y *el individual*. De lo que se trata es de elegir el

tipo de variable relevante para responder la pregunta de investigación planteada. Merke, Pauselli, Zelicovich y Montal (2009), a partir de un ejemplo concreto, ilustran el uso de variables en diferentes niveles:

Podés tratar de explicar una variable sistémica –por ejemplo, la integración regional– a través de variables a nivel de la unidad –por ejemplo, características de los gobiernos–. O explicar una variable a nivel de la unidad –por ejemplo, los votos de un país en Naciones Unidas– a través de variables sistémicas –por ejemplo, la competencia entre Estados Unidos y China– [...].

Las *variables sistémicas* reflejan características del sistema internacional global o regional. Las variables al nivel de la unidad representan atributos de las unidades y su conducta. Dado el *estado-centrismo* en la disciplina, es posible visualizar el nivel de la unidad como sinónimo del nivel estatal. Esto no es correcto y, a medida que las relaciones internacionales se volcaron a estudiar cada vez más la conducta de una variedad de actores, incluso subnacionales, estos análisis empezaron a teorizar relaciones entre atributos de múltiples unidades. Otros ejemplos de variables a nivel de la unidad son la cohesión de las elites y el nivel de involucramiento de las fuerzas armadas en el gobierno. Una tesis puede analizar, por ejemplo, de qué manera la cohesión de las elites o el poder de las fuerzas armadas explican conductas de política exterior orientadas a enfatizar la seguridad nacional por sobre la cooperación internacional (Merke, Pauselli, Zelicovich y Montal, 2009).

Por último, se puede hacer mención de las *variables relacionales*. Estas no representan atributos de las unidades, pero tampoco del sistema, sino de la relación entre dos o más unidades. Calduch Cervera (2004, p.74) menciona que, en la obra de Reynolds (1977), aparece una diferencia entre las *microrrelaciones internacionales*, que incluyen el estudio de los actores y de la política exterior, y las *macrorrelaciones internacionales*, a las que pertenecen los diferentes tipos y niveles de estudios sistémicos de la sociedad internacional. Como así también Calduch Cervera (2004, p. 74) menciona a Rosenau (1979) y su estudio de la realidad internacional a partir de tres ámbitos analíticos a los que denomina “parámetros” y que se corresponden con el nivel individual o *micro*, el nivel estructural o *macro*, en el que operan las colectividades, y el nivel que vincula a los dos anteriores o *relacional*, en el que se describen las formas de articulación que dan origen a las diversas colectividades que operan en el ámbito internacional a partir de las relaciones que se establecen entre los individuos.

Oportunamente, Hoffmann (1991) introdujo una división analítica en tres niveles: el de las *prácticas e instituciones* que garantizan el orden internacional y que para este autor constituye el nivel más descriptivo; un segundo nivel formado por una *teoría general de las relaciones interestatales*, en el que dominan las teorías del realismo político; y, por último,

un tercer nivel constituido por *las teorías de los sistemas interestatales*, destinadas a estudiar el conjunto formado por las *unidades competidoras*.

Calduch Cervera (2004, p. 76), siguiendo con la orientación de estos autores y con una distinción que se ha demostrado muy fructífera en la ciencia económica y la sociología, propone dos niveles analíticos para los estudios de las relaciones internacionales: la *macrointernacionalidad* y la *microinternacionalidad* (Medina, 1983). El primero de estos niveles aborda el análisis de los fenómenos relevantes para la sociedad internacional considerada en su conjunto. Son por tanto la *perspectiva holística*, es decir, la que contempla la sociedad internacional como un todo, y el criterio de *relevancia* los que determinan la selección y estudio de los fenómenos considerados macrointernacionales.

Al nivel de *análisis macrointernacional*, pertenecen, entre otros, los fenómenos relativos a las estructuras e instituciones de la sociedad internacional, la naturaleza y características de sus principales categorías de actores, sus relaciones básicas, los principales retos o problemas que afectan al conjunto o la mayoría de los miembros de la sociedad internacional, así como las formas de enfrentarlos o resolverlos y, finalmente, las tendencias de su evolución histórica. Las teorías estructuralistas y transnacionalistas se encuentran dominadas por el enfoque macrointernacional.

El nivel de análisis microinternacional aborda aquellos fenómenos que solo resultan destacables desde la óptica de un actor internacional o de un reducido número de ellos. El núcleo teórico de este nivel analítico lo constituye el estudio de la política exterior de los Estados, pero junto a él se consideran también los fenómenos relativos a la organización interna, el proceso decisorio o las principales relaciones entre actores internacionales no estatales; por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales o las empresas multinacionales. Junto a las teorías de la política exterior de los Estados, suelen desarrollar análisis microinternacionales: las teorías de la decisión, las teorías del conflicto, las teorías de la comunicación, las teorías de la integración, los trabajos que utilizan la teoría y dinámica de sistemas aplicada a las relaciones exteriores de los Estados o de las OIG y los denominados *area studies*, es decir, los estudios interdisciplinarios aplicados a los países de una misma región y a las relaciones entre ellos (Del Arenal: 1961, pp. 243-305).

Calduch Cervera también hace referencia a que uno de los problemas centrales que suscita el empleo metodológico de estos niveles de análisis consiste en la difícil adscripción de algunos fenómenos internacionales que por su naturaleza pueden ser reclamados como propios tanto por la *macro* como por la *microinternacionalidad*. Entre ellos podemos citar: la disuasión nuclear entre Estados Unidos y la Unión Soviética; el proceso de integración europea; y la desintegración del bloque comunista. Como podemos comprobar, en la evolución teórica

concreta de las relaciones internacionales como disciplina, se han desarrollado dos niveles analíticos claramente diferenciados, aunque todavía semejante diferenciación no ha tenido su adecuada traducción en las reglas metodológicas que presiden el trabajo de investigación (Calduch Cervera: 2003, p. 87).

Si hacemos referencia a variables, indefectiblemente debemos mencionar a las hipótesis. Metodológicamente, definimos a las hipótesis científicas como los enunciados de carácter conjetural con contenido empírico y susceptibles de contrastación, que se refieren a hechos o relaciones entre ellos. Arroyo Pichardo (1999, p. 74) admite que, en el campo de las relaciones internacionales, es muy difícil proceder a la comprobación de las hipótesis, establecer generalizaciones o actuar inductivamente; sin embargo, esto no quiere decir que no se puedan determinar relaciones causales a partir de una variable o un conjunto de ellas,

ya que si bien los fenómenos, procesos o acontecimientos no se repiten, las variables semejantes o equivalentes pueden concurrir en la producción de fenómenos semejantes, al mismo tiempo que diferentes. Tal sería el caso de los cambios ocurridos en la estructura del sistema mundial a través de la historia o de los cambios registrados en algunas subestructuras o componentes (Arroyo Pichardo: 1999, p. 81).

Estas consideraciones no impiden que se proponga la utilidad del “método de las conexiones causales” para explicar –con la ayuda de un ejemplo casuístico– un proceso de cambio concreto: la desintegración de la antigua Yugoslavia y su impacto en el sistema mundial de la década de los ochenta. Para su análisis, establece una lista de fenómenos sin los cuales la crisis yugoslava no hubiera estallado (“causas necesarias”): la crisis económica interna y el fracaso de las reformas estructurales, las iniciativas democráticas, la crisis ideológica, el impacto del proceso de integración europeo, la revolución científico-técnica, la disolución del Pacto de Varsovia y la emergencia de ideas separatistas, ilustra Arroyo Pichardo.

3.3. La investigación contextualizada en las relaciones internacionales

Es condición indispensable a la hora de abordar un proceso de investigación en las relaciones internacionales contextualizar nuestro objeto de estudio. Lorenzo (2009, p. 7) hace referencia a que la descripción del aspecto internacional del fenómeno observado se encuentra dentro de una secuencia de acontecimientos y, a la vez, forma parte de un proceso histórico. La realización de una descripción contextualizada supone privilegiar lo observado. En este sentido, caben hacer varias consideraciones que apuntan a preservar esta actitud hacia el conocimiento: la

primera, que es necesario distinguir los acontecimientos de lo argumentado sobre ellos; la segunda, que el abuso de autoridad no contribuye a la realización de una investigación científica; la tercera, que es necesario tomar previsiones sobre las fuentes de información utilizadas; la cuarta, que los acontecimientos tienen un aspecto interno y otro externo; la quinta, que es necesario evitar concepciones dogmáticas que distorsionen nuestra comprensión sobre el comportamiento de los fenómenos; y la sexta, que se debe asumir que el proceso de conocimiento supone replantear lo afirmado.

El tema de la temporalidad como especificidad del objeto de estudio de las relaciones internacionales es reconocido por varios autores. En efecto, todos los internacionalistas coinciden en admitir el ineluctable carácter histórico de la sociedad internacional y, por consiguiente, la necesidad de considerar la influencia que el devenir temporal imprime en los actores y en la dinámica internacional.

Sin embargo, la mayoría de ellos han resuelto los interrogantes que semejante postulado habría introducido en el corazón mismo de la disciplina, con el fácil recurso de la remisión a las aportaciones de la historia, ya fuese general o específica (historia de las relaciones internacionales), o con ocasionales referencias a sucesos históricos, incorporados al análisis internacional como pruebas testimoniales de la veracidad de las hipótesis formuladas (Calduch Cervera: 2003, p. 80).

De esta especificidad de las relaciones internacionales ligada a la temporalidad, se decantan distintas fases testigo de la evolución de los procesos de la disciplina, cada una de las cuales a su vez impacta en los actores internacionales, las relaciones, las estructuras y los valores. Habrá de especificarse de modo expreso el criterio de periodificación elegido, el marco conceptual en el que realizamos nuestra investigación (macro o microinternacionalidad) y el ámbito espacial que tomamos como referencia (estatal, regional, interregional, mundial). Siguiendo a Calduch (2003), podemos hablar de la siguiente periodización:

- Las etapas de *génesis o formación*, que están ligadas a la aparición de nuevas categorías de actores internacionales y una fuerte movilidad entre los actores dominantes de cada estructura internacional, a la emergencia de nuevas formas de relación internacional o su expansión a nuevas áreas geográficas o funcionales, y a los importantes cambios en las estructuras internacionales que, además, se producen con ritmos diferentes para cada una de ellas.
- Las fases de *desarrollo o consolidación*, que se caracterizan por la multiplicación del número de actores pertenecientes a las nuevas categorías surgidas en la etapa anterior acompañadas por una consolidación en la hegemonía de los actores dominantes de cada estructura internacional, por la institucionalización de las nuevas formas de relación

internacional aparecidas en la fase anterior, y por el desarrollo de una fuerte interdependencia orgánica y funcional entre las diversas estructuras de la sociedad internacional. Esta etapa, a su vez, podemos diferenciarla en dos períodos. En el primero de ellos, denominado “de desarrollo creciente”, las características señaladas para esta etapa operan de forma acumulativa para consolidar el orden internacional, el protagonismo de sus actores hegemónicos y la funcionalidad de sus instituciones y estructuras. En cambio, durante el siguiente período, de desarrollo decreciente, podemos observar claramente cómo las características de la etapa general al operar de forma acumulativa no producen ya mayor orden y estabilidad, ni facilitan la hegemonía de los actores dominantes, ni permiten una mayor o mejor funcionalidad institucional.

- Por último, las etapas de *crisis o decadencia*, caracterizadas por la desaparición de los actores dominantes o la creciente pérdida de su hegemonía internacional, frecuentemente acompañada: de intensas convulsiones o conflictos en el seno de tales actores; de la progresiva ineficacia de las instituciones internacionales para mantener el orden en las relaciones internacionales, lo que provoca una creciente conflictividad, no siempre bélica, en la sociedad internacional; de la aparición de fuertes disfunciones en las estructuras internacionales, agudizadas por su incapacidad para abordar nuevos retos o problemas que surgen en la realidad internacional.

En cuanto a la relación entre la temporalidad y la estrategia metodológica de investigación, la conclusión que extrae Calduch Cervera es que los criterios de periodificación aplicables a la microinternacionalidad son evidentes: *cuanto más corto sea el periodo temporal adoptado en la investigación, mucho más precisos, concretos y fiables serán los resultados y por tanto las previsiones, pero menores serán también las posibilidades de formulación de leyes teóricas generales a partir de dichos resultados*. A la inversa, las investigaciones, sobre todo con carácter histórico, basadas en largos períodos temporales nos facilitan el conocimiento de las tendencias generales de cambio en la sociedad internacional, a costa de perder una parte importante de la precisión, fiabilidad y concreción sobre la realidad internacional que nos aportan los estudios de corto plazo (Calduch Cervera: 2003, p. 91).

4. Desarrollo descriptivo-explicativo, modelos, herramientas, casos

4.1. En busca de un buen tema de investigación

La primera gran decisión por la que debemos atravesar quienes nos embarcamos en un proceso de investigación es la selección del tema.

Será imprescindible como punto de partida inicial presentar el tema que nos interesa, destacando su importancia y delimitación disciplinar.

Del estudio realizado por el Centro de Documentación de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCDI) en relación con las temáticas abordadas por 540 tesis de relaciones internacionales⁵ (licenciaturas) en orden de importancia se detallan: política exterior, seguridad internacional, cooperación, economía, gobierno local, energía, integración regional, internacionalización, relaciones internacionales, diplomacia, refugiados, migración, derechos humanos y comercio.

Si se toman como universo las tesis (6.554) de Licenciatura en Relaciones Internacionales de 22 países iberoamericanos en el mismo período de tiempo (2015-2019), a los temas antes mencionados se suman: cultura, historia, empresas, mujeres, seguridad interna, medio ambiente, conflictos armados y Naciones Unidas.

Con un nivel más específico de análisis, contextualizando el país en el que se focaliza la temática, por orden de relevancia para el caso de las tesis argentinas se mencionan: Argentina, Brasil, China, Chile, Bolivia, Colombia, Rusia, América Latina y Venezuela.

Las nuevas temáticas de investigación en relaciones internacionales están motivadas por temas de agenda:

Muy frecuentemente se abordan temáticas como narcotráfico, misiones de paz, asistencia humanitaria, guerra comercial entre China y Estados Unidos, relación México-Estados Unidos, fenómenos migratorios y políticas exteriores, recursos naturales estratégicos. Por otro lado, muy de a poco se va visualizando una nueva conciencia de época, abordando cuestiones de género (por ejemplo, los roles de primeras damas), cambio climático y el calentamiento global, y las diferentes posturas ante esto de países como Estados Unidos o Brasil (por el Amazonas). Cada vez más, por la realidad actual, se estudian movimientos separatistas (Brexit, Cataluña) y cada vez menos temáticas como Unasur o Mercosur. Notamos que son muy escasos aun los tópicos relacionados con la tecnología, por ejemplo, la utilización de drones en conflictos bélicos, la gobernanza del ciber espacio o la diplomacia digital [...] (Gurucharri: 2020).

En coherencia con lo anterior, algunos autores hablan de una transición temática que se puede percibir en los temas abordados en el campo disciplinario de relaciones internacionales:

⁵ En base a las 24 universidades argentinas (de un total de 108) que dictan la licenciatura en relaciones internacionales y las 540 tesis registradas en las bibliotecas de las mismas (2015-2019). El estudio comprende el análisis de universidades de 22 países iberoamericanos que imparten relaciones internacionales como carrera de grado. Para determinar las universidades de cada país, se recurre a fuentes gubernamentales y de educación superior como Ministerios de Educación y Universia.

Desde 1999, cuando se estableció el plan de estudios vigente, hasta la fecha, se observa una tendencia en que los temas tradicionales de la disciplina (política exterior, guerra, desarme, integración económica, etcétera) han sido rebasados por temas de convergencia temática como los ambientales, los que incluyen enfoques de género, y los que tienen un enfoque cultural. No obstante, el problema central sigue siendo de orden teórico-metodológico [...] (Sánchez Mugica: 2016, p. 4)⁶.

4.2. Planteamiento del problema, interrogantes de investigación, objetivos y metodología

El planteamiento de un problema de investigación y la serie de preguntas que se derivan de él es el puntapié inicial para iniciar un proceso de investigación científica. Solo podemos plantear interrogantes de investigación en la medida en que conozcamos nuestro objeto de estudio y lo acotemos en espacio y tiempo. La pregunta investigativa exige un trabajo importante porque se construye en relación con una motivación inicial por parte del investigador ya sea por su trayectoria profesional o laboral, por curiosidad o por interés, sumada al conocimiento de los antecedentes sobre el tema. Otro punto no menos importante es que la problematización de nuestro objeto de estudio debe ser de *interés* y *relevancia* para las relaciones internacionales, ya que desembocará en una serie de interrogantes en función del fenómeno, los antecedentes y el posicionamiento teórico de la disciplina.

En algunas oportunidades, el interrogante está anclado en la novedad de un fenómeno que emerge en la disciplina, como lo son los nuevos temas de agenda de las relaciones internacionales. Se trata de fenómenos nuevos con poca o ninguna investigación previa: nuevas tendencias, nuevos movimientos sociales, formas diferentes de articulación entre países, nuevas amenazas no convencionales, todos ellos reflejan una realidad internacional, regional y nacional dinámica y cambiante.

Otras veces, se trata de un tema con antecedentes investigativos y lo novedoso radica en una construcción distinta del problema de investigación y su abordaje. Es decir, la originalidad no está basada en nuevos hallazgos, sino en la innovación en la construcción de problemas de investigación.

Isabella Cosse y Verónica Devalle (2020, p. 129) se refieren a que uno de los pilares básicos en el armado de los problemas de investigación es el del encontrar el registro propio apostando a su *relevancia* y *originalidad*. A modo de ejemplo, presentan el caso de un tesista que había

⁶ Análisis realizado sobre la base del plan de estudios del posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, tanto en la Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales, como en el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en relaciones internacionales.

comenzado preguntándose por las relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos en el siglo XX, que supo lograr identificar preguntas relevantes, originales y densas en términos metodológicos: ¿cuáles fueron las intervenciones de la diplomacia argentina durante la legitimación de la última dictadura militar?; ¿qué estrategias, alianzas y políticas desarrollaron los funcionarios del servicio exterior? El tesista logra de esta manera justificar la centralidad de la política exterior para el gobierno militar y la importancia de la solidaridad internacional para los organismos de derechos humanos retomando ciertas peculiaridades del objeto de estudio y la selección de los funcionarios de la cancillería. Es decir, alcanza con determinar la relevancia y pertinencia de su objeto de estudio situándolo en un determinado contexto y momento histórico.

Otro punto de reflexión prioritaria a la hora de plantear los interrogantes de investigación es el de la *factibilidad* en poder responderlos. Es decir, que puedan garantizarse las condiciones para su desarrollo, no solo contando con recursos de tiempo, sino también con condiciones institucionales para poder acceder a los recursos necesarios, sean documentos, informantes, archivos, materiales y contactos. Dentro de los recursos necesarios para implementar la estrategia metodológica, también podemos referirnos a los conocimientos previos con los que cuenta quien encabeza la investigación.

Involucrarse en un trabajo que implique el manejo de bases de datos estadísticos, o el desarrollo de un análisis del discurso sin la formación necesaria para hacerlo, implica que, o tenemos esa formación o estamos dispuestos a adquirirla para poder lograr llevar a cabo el trabajo de campo en tiempo y forma (Cosse y Devalle: 2020, p. 110).

[...] Es preciso subsanar las deficiencias de formación entre investigadores académicos, especialmente en dos áreas: la metodología y los idiomas. Las técnicas de investigación y, en general, la metodología ocupa un lugar marginal en los programas de estudios universitarios. Lo mismo ocurre con los idiomas, que resultan imprescindibles en las relaciones internacionales. La formación básica del investigador es una función clave de los centros universitarios, que debería ser abordada con seriedad y medios suficientes. Una combinación adecuada de formación con técnicas más modernas de investigación y exposición de resultados, mayores recursos económicos y un acercamiento a las fuentes primarias serviría para superar las limitaciones impuestas por un sistema caduco e inadecuado, para aproximarse gradualmente al conocimiento de la realidad internacional [...] (De Salazar Serantes: 2003).

En cuanto a los interrogantes formulados (Lorenzo: 2009, p. 7), existen distintos tipos de preguntas que se pueden realizar; el perfil de cada una estará relacionado con el grado de familiaridad que se tenga con el objeto. En un principio, tiene lugar una pregunta básica e

ineludible: ¿qué es esto? Dicho interrogante al abrirlo orienta las observaciones que se harán al respecto. A medida que se tenga un mayor conocimiento sobre un tema en particular, se puede mejorar la calidad de las preguntas, dotándolas de mayores precisiones.

La formulación de los problemas de investigación requiere un previo trabajo de observación sobre el fenómeno de interés. Es necesario haber examinado, por un lado, qué es lo que aconteció (distinguiendo los aspectos internos y externos del acontecimiento) y, por otro, qué es lo que se ha escrito sobre el fenómeno hasta el momento. La pregunta relevante apuntará a arrojar luz sobre lo desconocido o lo supuestamente conocido por una determinada comunidad científica.

Toda investigación en relaciones internacionales supone un camino con objetivos, una guía, un sentido que orienta, un conjunto de pasos que apuntan hacia un fin, un entramado de decisiones y direcciones para aproximarse a un objetivo y abordar un objeto de estudio, que en su caso adquiere tintes particulares como el caso de periodificación, el ámbito espacial, el marco conceptual y el carácter multidisciplinar, ilustrado con las competencias varias que destaca Caldusch Cervera (2003).

Respecto a los objetivos, no son otros que las metas formuladas con verbos en infinitivo que el investigador debe cumplir en su proceso investigativo. “Analizar”, “describir”, “evaluar”, “comparar”, “explicar” son los verbos más utilizados en coherencia con el tipo de preguntas formuladas y el diseño metodológico.

Debe haber siempre por lo menos un objetivo general, que expresa el propósito central del proyecto, y cada objetivo general debe tener por lo menos un objetivo específico. La diferencia entre unos y otros es que los específicos son más empíricos, pero hacen referencia a lo mismo que el general, no agregan alcance. Los objetivos generales se concretan por medio de los objetivos específicos. En las clases decimos que el objetivo general es como un “primo hermano” del problema. Es decir, si el problema planteado es cómo se fue dando el proceso separatista en Cataluña, el objetivo general será: “Analizar cómo se produjo el proceso separatista en Cataluña. En cambio, en los objetivos específicos, se explicita cómo se va a concretar el general, los pasos a llevar a cabo para cumplir con el objetivo general (Gurucharri: 2020).

Tanto para la selección temática y la problematización, como para la confección de los objetivos de investigación, resulta de relevancia dar cuenta de la caracterización interdisciplinaria de las relaciones internacionales, en cuya evolución y profundización han realizado aportes la historia, la política, la economía, el derecho y la sociología.

[...] el investigador internacionalista debe poseer conocimientos de varias ciencias auxiliares, entre las que destacan: la historia; el derecho internacional público; la ciencia política; la sociología; la economía, especialmente

la macroeconomía; la geografía y las ciencias militares o estratégicas. Necesariamente tiene que estar dispuesto a utilizar varios métodos y distintas técnicas, en función del objeto material de su investigación y las ciencias auxiliares que deba emplear [...] (Calduch Cervera: 2003).

Tal como plantea Celestino del Arenal (1961), las relaciones internacionales son “una ciencia de la sociedad internacional” en la que se insertan distintas disciplinas científicas, entre las cuales las primeras en realizar sus aportes fueron el derecho internacional y la historia diplomática, y ese carácter multidisciplinar también impactará en los interrogantes y objetivos de investigación planteados.

En el caso particular de las relaciones internacionales, podemos encuadrar los interrogantes de investigación entre los problemas de conocimiento y problemas de conocimiento científico (Ynoub, 2015). Los primeros están caracterizados por resolver problemas que comprometen tipos específicos de fenómenos y reúnen un conjunto particular de saberes de su tradición disciplinaria, y los segundos, al producir conocimiento nuevo sobre un fenómeno, se diferencian de la aplicación del conocimiento disponible y contribuyen en el cuerpo del dominio de la disciplina para hacerla crecer y consolidar y marcar nuevos rumbos de desarrollo teórico y técnico.

Otra manera de clasificar el tipo de interrogantes de investigación en relaciones internacionales es el que proponen Merke, Pauselli, Zelicovich y Montal (2009), quienes coinciden respecto a la característica principal que debe tener una pregunta de su disciplina –la dimensión intertransnacional– más allá del tipo de preguntas.

- Las *preguntas descriptivas*, que buscan entender un fenómeno abstracto sobre la base de observaciones empíricas y suelen aparecer cuando estamos ante fenómenos que son relativamente nuevos o que no han sido estudiados en profundidad. Ejemplos de este tipo de interrogantes son los siguientes: ¿cuál es el grado de acuerdo entre países desarrollados y países en desarrollo en temas de salud global?; ¿cómo ha evolucionado el lugar de los derechos humanos en la política exterior argentina?; ¿cómo han reaccionado los Estados latinoamericanos a la crisis política en Venezuela?; ¿cuál es el grado de acuerdo en la comunidad internacional en relación con la definición de “terrorismo”?; ¿cómo han variado las estrategias comerciales de Argentina entre 1983 y 2020?
- Las *preguntas explicativas*, que son las que buscan establecer inferencias causales. El objetivo es establecer por qué sucede un fenómeno que observamos. Ello requiere identificar una o múltiples causas además del mecanismo por el cual producen su efecto. Por ejemplo: ¿por qué los Estados firman tratados de derechos humanos?; ¿cuáles son los efectos de la ideología del gobierno en la probabilidad

de firmar un tratado de derechos humanos?; ¿por qué los partidos políticos argentinos persiguen políticas comerciales diferentes?

Si bien también podemos mencionar otros dos tipos de preguntas, que son las *normativas*, cuyo propósito es realizar un juicio –por ejemplo: ¿qué deberían hacer los Estados respecto del trabajo infantil?; ¿cómo mejorar la situación de los migrantes en Argentina?; ¿por qué las sanciones económicas son moralmente condenables?–, y las *preguntas prospectivas*, que buscan predecir el futuro –por ejemplo: ¿cuáles serán los efectos del acuerdo comercial Unión Europea-Mercosur?–, Merke, Pauselli, Zelicovich y Montal (2009) desestiman ambas, dado que su conclusión final no está basada en evidencia empírica objetiva, sino en convicciones personales subjetivas que llevan a descartarlas para la investigación científica.

Como última recomendación, surge el requisito de pensar el problema de investigación en términos de variables de relaciones internacionales. Al menos una variable independiente o la variable dependiente debería estar explicitada en la pregunta de investigación. Considerando que la variable independiente (x) es la que explica el fenómeno y la dependiente (y) representa el fenómeno por ser explicado.

4.3. Método científico, métodos y multimétodos de investigación científica

Dos de los más connotados epistemólogos argentinos nos dan luz sobre la definición del método científico. Félix Schuster afirma: “El método científico es el procedimiento mediante el cual ponemos a prueba las hipótesis, examinando la mejor evidencia disponible, a favor o en contra de ellas” (Schuster, 1992: p. 15). Y Mario Bunge, por su parte, lo resume como “el conjunto de procedimientos por los cuales a) se plantean los problemas científicos, y b) se ponen a prueba las hipótesis científicas” (Bunge: 1995, p. 67).

Desde una mirada generalista, podríamos decir entonces que el método de la ciencia se basa en supuestos de la realidad que han de ser cotejados con la realidad empírica. Desde una visión más específica, seremos testigos de cómo cada disciplina abogaría por una especificidad metodológica que introduce diversidad. Y es a partir de perspectiva a partir de lo cual podemos hablar de la pluralidad de métodos de investigación.

Sin embargo, el *método de investigación* no debe confundirse con el *método científico* al que definimos como el procedimiento empleado por la ciencia para alcanzar sus conocimientos sobre la realidad. En sentido estricto no existe el método científico sino los *métodos científicos*, es decir

una pluralidad de procedimientos de obtención de sus conocimientos por las diversas ciencias.

Si hubiese que hablar de un método científico por excelencia este sería el de método de prueba-error. Por lo general, aunque todas las ciencias utilizan una pluralidad de métodos científicos, el objeto material (parcela de la realidad que se trata de conocer) y el objeto formal (perspectiva desde la que se aborda su conocimiento) de cada disciplina científica suelen primar el empleo de alguno de ellos sobre los demás [...] (Calduch Cervera, 2003).

En esa misma línea, Calduch Cervera (2003, p. 24) nos ilustra presentándonos una serie de métodos científicos estructurantes para varias disciplinas.

- *El método descriptivo*. Consiste en realizar una exposición narrativa, numérica o gráfica lo más detallada y exhaustiva posible de la realidad que se investiga. El objetivo de este método es disponer de un primer conocimiento de la realidad tal y como se desprende de la observación directa que realiza el analista o del conocimiento que ha adquirido a través de la lectura o estudio de las informaciones aportadas por otros autores. Por tanto, se trata de un método cuya finalidad es obtener y presentar, con el máximo rigor o exactitud posible, la información sobre una realidad de acuerdo con ciertos criterios previamente establecidos por cada ciencia (tiempo, espacio, características formales, características funcionales, efectos producidos, etc.).
- *El método analítico*. Parte del conocimiento general de una realidad para realizar la distinción, conocimiento y clasificación de los distintos elementos esenciales que forman parte de ella y de las relaciones que mantienen entre sí. Se basa en el supuesto de que el todo permite conocer y explicar las características de cada una de sus partes y de las relaciones que existen entre ellas. Ello presupone que en el proceso de descomposición del todo en sus partes la pérdida de información no es esencial, pero esta presunción no es del todo correcta.
- *El método comparativo*. Es el método mediante el cual se realiza una contrastación entre los principales elementos (constantes, variables y relaciones) de la realidad que se investiga con los de otras realidades similares ya conocidas. Este método obliga a descubrir tanto las semejanzas (búsqueda analógica), como las diferencias (búsqueda diferenciadora), y entre estas últimas adquieren especial relevancia las oposiciones (búsqueda antagónica). El empleo del método comparativo nos permite distinguir entre los sucesos o variables que se repiten en diversas realidades internacionales diferentes y, por tanto, que poseen un carácter de generalidad y aquellos otros que

son exclusivos de cada una de ellas y solo podemos considerarlos desde su particularidad

- *El método sintético.* Es el método opuesto al analítico. Se parte del conocimiento de los diversos elementos de una realidad y de las relaciones que los unen para tratar de alcanzar el conocimiento general y completo de dicha realidad. Descansa en la idea de que el todo puede ser comprendido y explicado mediante la conjunción del conocimiento de sus partes. Ello nos facilita el conocimiento de la estructura y la dinámica internas de la realidad internacional como un todo, a través de los sucesos o variables esenciales. Sin embargo, el empleo de este método resulta mucho más difícil que el del método analítico, pues exige el recurso previo al método comparativo para poder desentrañar las causas originarias y diferenciarlas de las causas intervinientes, de las simples circunstancias y de los propios efectos.
- *El método inductivo o inferencia inductiva.* Consiste en observar, estudiar y conocer las características generales o regulares que se aprecian en una diversidad de hechos o realidades para formular, a partir de ellas, una proposición o ley científica de carácter general.
- *El método deductivo o inferencia deductiva.* Consiste en la determinación de las características o enunciados de la realidad particular que se investiga por derivación o consecuencia de las características o enunciados contenidos en proposiciones o leyes científicas de carácter general formuladas previamente.
- *El método dialéctico o inferencia contradictorio-sintetizadora.* El método o razonamiento dialéctico no debe confundirse con el materialismo dialéctico marxista. Consiste en descubrir las contradicciones o antagonismos que existen entre los diversos elementos que forman parte de la realidad investigada para conocer las proposiciones o leyes que explican la dinámica de esa realidad y poder deducir las posibilidades y formas en que producirá el cambio a otra realidad superadora.

Ahora bien, si queremos hacer referencia a un abordaje *multimétodos*, el desafío es otro, que implica un esfuerzo de articulación, complementariedad y sinergia entre diversas opciones; es poner en juego la creatividad para potenciar el objeto de nuestra investigación.

Integrar métodos es estimular la integración, en tanto las informaciones diversas que se recogen a partir de variadas estrategias deben combinarse en el análisis manteniendo sus autonomías para el logro de los objetivos y lograr que los resultados alcanzados sean mayores que las sumas de las partes (Bazeley: 2011).

La configuración de la lógica del proceso multi método recupera la complejidad tanto instrumental como conceptual de las diversas vías para elaborar e interpretar información. La articulación sistemáticamente planeada entre procedimientos cualitativos y cuantitativos posibilita acciones graduales y progresivas en un circuito virtuoso de evaluación sobre la adecuación de las interpretaciones posibles de la información construida. Junto a lo anterior, la disposición ensamblada entre vías cualitativas y cuantitativas potencian la capacidad de quien investiga de contar con distintos “puntos de apoyo” para elaborar y “hacer jugar” distintas fuentes de garantía que fundamenten las opciones interpretativas realizadas (De Sena: 2014, p. 160).

Bericat (1998) establece tres tipos de estrategias de integración metodológica:

- a. la *convergencia o triangulación*, cuyo espíritu es que cada abordaje cualitativo y cuantitativo se implementa de modo independiente hacia la búsqueda de resultados convergentes para el reconocimiento de un mismo fenómeno;
- b. la *complementación*, que refiere a que en un mismo estudio se obtienen dos derivaciones diferentes, una proveniente del abordaje cuantitativo y otra, del cualitativo, para ambas mejorar el conocimiento alcanzado;
- c. la *combinación*, como estrategia de integración subsidiaria de un abordaje en el otro, tanto cualitativo como cuantitativo, con el objetivo de fortalecer las debilidades de una u otra estrategia.

4.4. Los diseños de investigación

Los diseños de investigación implican el modo en que se articulan ciertas decisiones de naturaleza teórico-metodológica. Según sus propósitos u objetivos, los podemos clasificar en exploratorios, descriptivos, diagnósticos, explicativos, predictivos, evaluativos y de investigación-acción.

Los *descriptivos* se fundamentan en la medición precisa y en la predeterminación de sus aspectos relevantes. Algunas descripciones tienen propósitos diagnósticos. Por ejemplo, *las metas del milenio* constituyen un acuerdo firmado en el marco de las Naciones Unidas por un amplio conjunto de países –entre los que se halla Argentina– que se comprometen a mejorar las condiciones de vida de sus pueblos. Los países que suscribieron este acuerdo se han comprometido a disminuir –para el año 2015– a menos de 2 % la proporción de población indigente y a menos de 15 % la de población pobre (PNUD, 2003). Pues bien, este tipo de acuerdos exigen monitoreos periódicos con la finalidad de controlar el grado de cumplimiento de las metas fijadas. Cada uno de estos monitoreos supone un tipo especial de descripción, acompañada de una comparación del Estado (Chitarroni: 2015, p. 123).

Los diseños *explicativos*, por su parte, suponen poner a prueba relaciones entre fenómenos. La asociación empírica entre fenómenos es un requisito necesario, aunque no suficiente, para suponer que existe una vinculación causal entre ellos. En ocasiones, los diseños de investigación tienen por propósito evaluar el grado de impacto que un cambio provocado en la magnitud de un cierto fenómeno o la realización de una acción determinada producen sobre otro conjunto de hechos. Estamos de esta manera frente a los *diseños evaluativos*, por ejemplo, cuando se desea evaluar la implementación de programas o acciones gubernamentales.

Conforme la temporalidad de los diseños, los podemos clasificar en *sincrónicos, transversales* o de *corte seccional* y los *diacrónicos, longitudinales*.

4.5. Enfoques cuantitativos y cualitativos

Podemos hacer mención a dos paradigmas de investigación diferentes: *cuantitativo* y *cualitativo*. El primero tiene como objetivo llegar a formular leyes generales, por lo general utilizando el método hipotético-deductivo. El segundo, en cambio, es de tipo ideográfico, cuyo énfasis está en lo particular e individual y antepone lo particular y subjetivo. Se orienta a encontrar cualidades específicas en aquello que se busca comprender, y se inscribe en la subjetividad. El énfasis en los métodos cuantitativos puede relacionarse con la denominada “revolución conductista” que experimenta la ciencia política y la instauración de grandes proyectos de constitución de base de datos en la sociología desde la posguerra, ambos en los Estados Unidos (Forni: 2020, p. 235).

El desarrollo en Estados Unidos de la sociología conductista provocó un influjo irresistible en las restantes ciencias sociales y, naturalmente, también en los teóricos de las relaciones internacionales. En términos generales, las denominadas “teorías cuantitativistas” no cuestionan los postulados que había sentado el realismo político, sino que, al contrario, intentan consolidarlos mediante el recurso a la cuantificación estadística de las principales variables, como, por ejemplo, el poder de los Estados y la formulación de aquellas funciones matemáticas que traduzcan las relaciones interestatales, especialmente las relaciones de conflicto.

Fueron la voluntad de imponer en las relaciones internacionales el rigor metodológico que exige el empleo de las matemáticas (Merle), gracias al cual las ciencias de la naturaleza pudieron salir de su etapa precientífica, y la expectativa de alcanzar un grado razonable de predicción lo que impulsó a los defensores de la *cuantificación* en nuestra disciplina a elaborar numerosos estudios, la mayoría de los cuales se concentraron en “la lucha por el poder entre los Estados” y de modo especial en la disuasión nuclear (Calduch Cervera: 2003, p. 135). En palabras de Calduch Cervera (2003), las teorías cuantitativas de las

relaciones internacionales eran, más que formulaciones teóricas en sentido estricto, esfuerzos metodológicos destinados a elaborar modelos estadístico-matemáticos que permitiesen evaluar y predecir el desarrollo de los principales fenómenos internacionales. No resulta extraño, por tanto, que sus aportaciones al análisis y la explicación de la realidad internacional hayan sido consideradas muy escasas en comparación con las realizadas por otras corrientes doctrinales. Sin embargo, su limitado alcance explicativo no merma su inestimable valor metodológico y nada despreciable contribución empírica al desarrollo de las relaciones internacionales como ciencia.

Por el contrario, el enfoque cualitativo gesta sus raíces en el paradigma interpretativo focalizándose en la perspectiva del actor. “La indagación cualitativa exige tener siempre presente las historias de los sujetos que transitan sus caminos” (De Sena: 2014, p. 12). Creswell (1998, p. 255) considera que la investigación cualitativa es un proceso interpretativo de indagación basado en distintas tradiciones metodológicas –la biografía, la fenomenología, la teoría fundamentada en los datos, la etnografía y el estudio de casos– que examina un problema humano o social. Quien investiga construye una imagen compleja y holística, analiza palabras, presenta detalladas perspectivas de los informantes y conduce el estudio en una situación natural.

Entre los diferentes tipos de datos que a través de la entrevista o la observación se recaban desde una estrategia cualitativa de investigación, Atkinson (2005) menciona: las narrativas personales; las historias de vida y otros documentos de vida; las películas y las imágenes fotográficas y de vídeo; los textos y las fuentes documentales; la cultura material y los artefactos tecnológicos; y el discurso oral.

¿Es posible utilizar ambos enfoques complementariamente? En esa estéril discusión entre métodos cuantitativos o cualitativos, los alumnos de Relaciones Internacionales, comenta la profesora Gurucharri (2020),

suelen utilizar datos estadísticos para describir el fenómeno en cuestión. Estos datos “duros” dan la posibilidad de dimensionar el problema que se está analizando y conocer su magnitud. Hay algunos casos en los que también se utilizan datos cualitativos, como por ejemplo discursos presidenciales, encíclicas papales, diarios, en los cuales se realiza luego análisis de contenido. En dichos casos, donde se utilizan ambas metodologías, apelando a la triangulación intermétodo, la riqueza de los datos resulta indiscutible y los alumnos llegan a apreciar la complementariedad de los métodos al poder dimensionar el fenómeno y también comprender sus causas y características.

4.6. Técnicas de investigación aplicadas a las relaciones internacionales

En el lenguaje metodológico, cuando hablamos de “técnicas”, nos referimos a los instrumentos utilizados para la recolección y medición de datos. Se trata de herramientas que cada disciplina posee con cierta especificidad, aunque, en general, compartidas con otras disciplinas (Schuster: 1992, p. 18).

Las hay *cuantitativas* y *cualitativas*: las primeras tienen un uso más amplio y difundido (encuestas, datos secundarios, estadísticas) y algunas de ellas son comunes no solo a ciencias sociales –como la sociología, la economía o las ciencias políticas–, sino que son también empleadas por la física o la biología. Las segundas, las cualitativas, tienden a ser propias de las ciencias que estudian conductas humanas: especialmente la antropología y la sociología (entrevistas, historias de vida, análisis de discurso, observación, grupos focales, análisis documental). Algunas técnicas sirven para seleccionar, obtener o recoger información, mientras que otras son útiles para someterla a análisis.

Gonzalo de Salazar Serantes (2003) abre el debate en cuanto a las limitaciones de las técnicas utilizadas por los investigadores en relaciones internacionales denunciando la carencia de investigación original en muchas oportunidades, en las que se recurre a documentos ya publicados como si se tratase de fuentes primarias y erróneamente se conduce a un número excesivo de trabajos que en realidad son obras de compilación de los documentos existentes, y no de investigación original. Algunas de estas compilaciones son de excelente calidad y muy útiles como punto de partida de otras investigaciones, como texto de estudio en medios universitarios, o como obra de divulgación. Sin embargo, no deben confundirse los dos géneros –compilación e investigación original– ni mucho menos hacer pasar lo primero por lo segundo. En otros casos, en la “compilación encubierta” subyacen deficiencias metodológicas o una limitación de recursos que conducen a pobres resultados o, con mayor frecuencia, a la repetición de una misma información con un formato distinto y a la redundancia. Esta producción podría ser calificada de “irrelevante” en el ámbito científico, denuncia De Salazar Serantes (2003), y es por ello por lo que insta a que, al analizar las fuentes adecuadas para una investigación original en el campo de las relaciones internacionales, se consideren ciertas cuestiones fundamentales:

- a. La necesidad de recurrir a una amplia bibliografía para la descripción del contexto en el que debe interpretarse el objeto de estudio, aunque no esté directa y exclusivamente relacionada con él. De esta primera incursión intelectual, se deriva la identificación de otras fuentes necesarias.

- b. La definición del “estado de la cuestión”, o aspectos conocidos del fenómeno que se quiere analizar, que se realiza mediante el recurso a la bibliografía publicada sobre el objeto de estudio.
- c. La existencia de datos inaccesibles para una investigación determinada y de información relevante perdida en el proceso de elaboración de documentos primarios.
- d. La existencia de documentos secundarios condicionados por intereses políticos y económicos.

Las fuentes con las que puede contar un investigador en relaciones internacionales a modo de “testimonio” son las siguientes: libros y revistas; documentos oficiales, es decir, tratados, declaraciones a través de comunicados, discursos y conferencias de prensa, debates parlamentarios e informes; información difundida a través de diarios, radios y televisión; estadísticas; entrevistas; observación participante (Lorenzo: 2009, p. 4). La elección de las fuentes determinará el uso de las técnicas de investigación que escogerá utilizar.

Sumadas a las fragilidades en el manejo de fuentes de datos primarias y el abuso de las compilaciones, surgen debilidades propias de algunos instrumentos, como el caso de la observación. En buena medida, estas particularidades se imponen por el propio objeto material de la disciplina, ya que la sociedad internacional posee un alto grado de complejidad originado debido a sus distintos miembros colectivos, a las innumerables relaciones que se establecen entre ellos, y a las intrincadas y mutuas influencias entre la dimensión interior y externa de los actores internacionales. El resultado de esta complejidad real no puede ser otro que la dificultad en su observación (Calduch Cervera, 2003, p. 62).

La elección entre los distintos tipos de fuentes de datos utilizados también estará atravesada por órdenes disciplinarios (enfoques históricos, sociológicos, antropológicos, económicos, psicológicos, politológicos), metodológicos (cualitativos, cuantitativos, cuali-cuantitativos) y en función de si se incluyen datos empíricos o bien se trata mayoritariamente de una de carácter argumentativo o documental (De Marinis: 2020, p. 146).

4.6.1. Datos secundarios

Una manera de definir el *dato secundario* es considerarlo como el registro de una observación realizada (por el mismo u otro investigador) en contextos de producción diferentes a los cuales se los pretende inscribir en una oportunidad determinada. Con el mismo carácter, es posible entender el “análisis secundario de datos cualitativos”, como el procedimiento mediante el cual un investigador utiliza información registrada por otros

reconstruyendo su descripción y sistematización desde una estrategia de indagación diferente a la original (Scribano y De Sena: 2009, p. 6).

El uso y análisis de datos secundarios es una de las estrategias más antiguas para dar cuenta de fenómenos de la realidad social basándonos en información elaborada por otros. Las investigaciones con fuentes secundarias y marcadas por el hecho de que el investigador no es quien acude a la búsqueda de la información refieren al uso y al procesamiento de bases de información que diversos investigadores, organismos públicos o privados realizan con objetivos propios concernientes a una investigación o relevamiento, entre los que se encuentran los archivos documentales y estadísticos.

Sierra Bravo (2003, p. 292) analiza los datos secundarios como estrategia de investigación. “[...] se entiende por análisis secundario de documentos o de datos documentales todo posterior análisis de un conjunto de datos primarios que ofrezca interpretaciones y conclusiones adicionales o en forma diferente a la presentada en el primer informe de investigación”. Destaca con ello la necesidad de un posterior análisis de los datos obtenidos a partir de tratamientos diferentes, interpretaciones distintas y adicionales. Asimismo, también existe coincidencia entre los diversos autores en resaltar la importancia de la *validez* y *fiabilidad* de la información, considerando sus aspectos teóricos, epistemológicos y metodológicos, la manera en que se recabaron los datos, el contexto y la formación de quien recabó la información.

A la hora de hacer referencia a las ventajas y desventajas de usar datos secundarios como fuente de datos, entre las primeras se destacan la economía en tiempo y recursos materiales y humanos, el análisis comparativo y de tendencias y las nuevas problematizaciones que pueden surgir a partir de estos datos. Las debilidades de esta técnica, por el contrario, apuntan a la necesidad de evaluar la validez y fiabilidad de la fuente, la consistencia de la información, el modo de relevamiento, el contexto, y la conceptualización utilizada.

Entre los distintos tipos de fuentes de potenciales usos para investigaciones y tesis de relaciones internacionales, podemos mencionar (De Sena: 2014, p. 107):

- Archivos y bibliotecas, que permiten el acceso a documentos personales de académicos que contienen datos, métodos y documentos, informes sobre estrategias de indagación e investigación.
- Documentos oficiales y museos, que permiten el acceso a colecciones temáticas, locales, regionales.
- Grupos de investigación y redes académicas, que dan a conocer resultados de proyectos de investigación.
- Archivos y bases de datos, bibliotecas digitales.

El acceso a las fuentes de datos como técnica de investigación en las relaciones internacionales, destaca también Gonzalo de Salazar Serantes (2003), implica una serie de consideraciones metodológicas específicas de la disciplina.

Un requisito imprescindible en este proceso es el acercamiento de los investigadores académicos a las fuentes privilegiadas, asegurando un mayor contacto con círculos políticos, diplomáticos, militares y empresariales, entre otros, que les permitan acceder directamente a los procesos que se desarrollan realmente en las relaciones internacionales. Esta cooperación en beneficio mutuo es frecuente en el mundo anglosajón. El acceso a la información así obtenida debe estar condicionado siempre por el respeto a la ley en la protección de la información confidencial, aplicando criterios de responsabilidad y de discreción al abordar cuestiones relativas a los intereses del Estado [...].

4.6.2. Observación

Naturalmente, el carácter indirecto de la observación en las relaciones internacionales constituye una dificultad intrínseca que el investigador debe superar para reducir, en la medida de lo posible, los errores de percepción que cometen los observadores directos. Ello nos remite al problema de la existencia, del rigor y de la fiabilidad de las fuentes de información, que para el internacionalista se convierte en una cuestión metodológica central (Calduch Cervera: 2003, p. 62).

En segundo lugar, la falta de inmediatez en la observación introduce un cierto desfase temporal entre la ocurrencia de los sucesos y el conocimiento y observación de estos por parte del internacionalista. Esta brecha temporal entre los acontecimientos internacionales y su consideración por el investigador no solo le imprime una cierta dimensión histórica, sino que además amplía el campo de la subjetividad en la propia actividad observadora. El desarrollo tecnológico experimentado por los medios de comunicación ha permitido una constante reducción de este desfase temporal para los sucesos internacionales del presente. Cada vez más se acentúa la inmediatez entre la observación directa y el conocimiento de sus resultados por el investigador.

Por último, la observación de la realidad internacional adolece de una elevada fragmentariedad, resultante de dos factores fundamentales: la amplitud del campo de investigación y la pluralidad de fuentes de observación directa. En efecto, el campo de observación de las relaciones internacionales incluye una enorme y diversa gama de fenómenos, imposibles de captar a través de observaciones unitarias o totalizadoras (Calduch Cervera: 2003, p. 63).

Del mismo modo de la fragilidad de ciertas técnicas de investigación, los distintos temas que atraviesan a las relaciones internaciona-

les también operan como claros condicionamientos para el desarrollo metodológico disciplinar; tal es el caso de la Primavera Árabe, la crisis ambiental y energética, el fin de la hegemonía, entre otros temas que dan prueba de ello.

4.6.3. Entrevista

La *entrevista* es una de las formas de aproximarse al análisis de la realidad social; consiste en obtener información mediante una conversación profesional entre personas con el propósito de ayudar en una investigación determinada o en el diagnóstico y tratamiento de un problema social.

Desde el paradigma cualitativo, la entrevista es una de las principales técnicas de investigación de las que hacen uso las ciencias sociales.

La entrevista, en sus diferentes modalidades, es un instrumento científico de observación e indagación, utilizado con el objetivo de conocer las miradas, perspectivas y el marco de referencia a partir del cual las personas y actores organizan y comprenden sus entornos y orientan sus comportamientos. Constituye una modalidad de conversación que permite conocer aquello que las personas saben, creen y piensan referidas al sentido de los hechos, a sentimientos, opiniones, emociones, acciones y valores (De Sena: 2014, p. 15).

Como técnica de indagación del mundo social, la entrevista se “inicia y finaliza” en la interacción humana. Razón de ello que emergen una serie de cualidades que la caracterizan como “un dialogo propuesto, motivado, sostenido y acordado desde quien tiene la iniciativa de conocer algún rasgo del mundo sobre el cual el entrevistado o la entrevistada posee información” (De Sena: 2014, p. 31). Esta interacción supone un manejo teórico, conocer las redes teóricas y conceptuales que permiten comprender lo que el otro dice más allá del sentido común.

Juegos de cara, énfasis, silencios, situaciones reactivas, elementos reprimidos y jergas específicas, son entre otros, algunos componentes de la interacción sobre los cuales el entrevistador o la entrevistadora deben estar preparados para afrontar, en un contexto fluido y cambiante, el escuchar y el hablar. [...]. En esta dirección saber qué escuchar está atado a saber conceptualmente entrelazar la actitud de escucha con la identificación y selección de información teórica relevante, es decir, identificar aquellas manifestaciones verbales que portan fragmentos de información sustantiva para los objetivos de la investigación (De Sena: 2014, p. 32).

Para ejemplificar el uso de las entrevistas en las relaciones internacionales, es de utilidad referenciar la obra de Mario Rapoport sobre la historia oral de la política exterior argentina (1966-2016) A lo largo de esta investigación, las entrevistas no son simples conversaciones sobre

temas particulares o de coyuntura, sino el testimonio oral como fuente histórica mediante el análisis de la historia de vida, de las principales acciones y de reflexiones. En este caso, el testimonio oral es destinado a conocer el desempeño de la elite diplomática argentina. Los testimonios orales, conducidos por los entrevistadores, contribuyen a revelar la genealogía de las vinculaciones, la posibilidad de recomponer los grupos y fuerzas que actuaron en cada momento histórico.

Funcionarios del servicio exterior, encontraron en esta obra monumental de casi mil páginas un escenario donde reconstruir la cosmovisión del proceso en el cual actuaron; testimoniar las intenciones que animaron sus acciones y justificaron las decisiones tomadas y también las que no pudieron tomarse producto de tensiones, conflictos y contradicciones que condicionaban el pedregoso campo de acción de las negociaciones diplomáticas encaradas por los protagonistas de este trabajo en distintos momentos de la historia argentina [...] (López Rita, 2017)⁷.

4.6.4. *Análisis documental*

Las fuentes de información documental son cualquier escrito o testimonio gráfico o visual que proporciona datos sobre el tema que se está investigando. La información de primera mano –o datos primarios– es aquella que ha sido obtenida, organizada y formulada por el propio investigador. Los datos secundarios –o información de segunda mano– son aquellos que se obtienen de las fuentes documentales que provienen de otras investigaciones. Se entiende por “análisis secundario de documentos” o “de datos documentales” todo posterior análisis de un conjunto de datos primarios que ofrezca interpretaciones y conclusiones adicionales o en forma diferente a la presentada en el primer informe de investigación (Sierra Bravo: 2003, p. 292). Siguiendo al mismo autor, ello implica dos requisitos: un análisis posterior o reanálisis de datos obtenidos y analizados anteriormente; y que el nuevo análisis no sea repetición de los análisis conocidos ya realizados con los datos, sino que esté formulado con tratamientos diferentes, interpretaciones distintas, adicionales.

De Salazar Serantes (2003) clasifica los documentos propios de las relaciones internacionales haciendo la salvedad de que los documentos escritos y el intercambio de información oral no son siempre parte integrante del objeto de estudio, sino vías de acceso epistemológico. Por ejemplo, el texto de un tratado puede ser parte de ese objeto de estudio al describir el marco del compromiso jurídico entre los Estados parte (documento primario). Pero, en muchos otros casos, los documentos escritos o la información oral constituyen una simple “referencia a un

⁷ *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, año 26, n.º 47, 2017.

objeto de estudio”, o su descripción y análisis por una fuente secundaria (documentos secundarios).

Dada la existencia de distintos tipos de fuentes, es preciso distinguir entre las que tienen “acceso directo al fenómeno estudiado” (fuentes primarias), “testigo directo” de él y las que tienen “acceso indirecto al fenómeno” (fuentes secundarias), en cuyo caso la descripción y análisis del fenómeno se basa en la información proporcionada por otra fuente interpuesta que nos permite acceder a él de forma indirecta, a través de un agente, compilador o investigador que actúa como intermediario (origen de documentos secundarios).

Así, por ejemplo, el contenido de un debate –al que se accede por presencia o participación directa– sería el documento primario, y el acta de la reunión sería el documento secundario o mediatizado. Si el objeto de estudio se centrara solo en el análisis de documentos oficiales, es decir, en la postura oficial pública, estos documentos (actas, discursos, normas, etc.) podrían considerarse con acierto como primarios, como son de hecho tratados en los estudios jurídicos e históricos.

De Salazar Serantes (2003) también clasifica las fuentes documentales en función de su naturaleza, ubicándolas de la siguiente forma:

- Bibliografía relevante para definir el estado de la cuestión.
- Informaciones difundidas por los medios de comunicación. Una vez contrastadas y confirmadas, pueden considerarse como una fuente secundaria en algunos casos al revelar acontecimientos relevantes.
- Documentos públicos (tratados, declaraciones, comunicados, discursos, debates parlamentarios, informes, etc.). Pueden incluirse aquí también las memorias de personajes relevantes y entrevistas.
- Observación estadística. Es preciso definir cuáles son los datos cuantificables, el procedimiento de cuantificación y el grado de representatividad de la muestra utilizada.
- Informes restringidos o confidenciales, elaborados por expertos y personas con acceso directo o indirecto al fenómeno estudiado.
- Testimonios orales de testigos directos del fenómeno estudiado, información y evaluación realizada por personas involucradas directamente en él o expertos con acceso directo al fenómeno. Con frecuencia, es información restringida protegida por la ley, o sometida a un compromiso de confidencialidad de su contenido o de la fuente de la que procede.

Calduch Cervera (2003) clasifica los documentos utilizados en las relaciones internacionales según la naturaleza de la información que poseen. De esta manera, hace referencia a *fuentes escritas*, en las que menciona a textos documentales, libros, obras generales, obras específicas, artículos de revistas, entrevistas, cuestionarios y encuestas transcritas,

documentación escrita de seminarios o congresos, información de prensa, noticias, comunicados, artículos de opinión y editoriales. En cuanto a las fuentes orales, menciona declaraciones oficiales y privadas, entrevistas personales grabadas, conferencias, informaciones de radio. Al hacer referencia a fuentes visuales, contabiliza imágenes de distinta índole: fotográficas, videográficas, televisivas, informáticas, gráficos, y mapas. Por último, hace referencia a datos cronológicos, geográficos, estadísticos e informáticos.

Dentro del análisis documental, un apartado especial lo requieren las *memorias o autobiografías* como técnica de investigación de las relaciones internacionales.

Las protagonistas de la historia suelen tener memorias; cerca del final de sus carreras políticas emprenden ese ejercicio personal para dejar por escrito su legado. Buena parte de esas memorias sirven para comprender al personaje en clave oterguiana: al hombre y sus circunstancias. Asimismo, las memorias –o autobiografías– de los jefes del grupo salvadoreño de guerrillas Farabundo Martí, de los protagonistas del sandinismo nicaragüense, del premier sueco Olof Palme, Gabriel García Márquez, del diplomático mexicano Alfonso García Robles y la también premio Nobel Alva Myrdal. Cómo también es esencial, leer las memorias de Ronald Reagan, *Una vida americana* (1988), asimismo las de su esposa Nancy, *My Turn* (1989), por su peso específico en la construcción de la cultura política del presidente, así como en sus decisiones con amplia repercusión en la política exterior de Reagan [...]. Insistimos en que las memorias y los ejercicios autobiográficos los clasificamos en este método como documentación periférica, pero no como mera bibliografía, pues el tratamiento debe hacerse como a un documento: interrogarlo. La bibliografía es el armazón donde podrá encajar –o no– la información y datos del archivo y las memorias [...] (Cardozo: 2020, p. 301).

4.7. Los estudios de caso y el análisis comparativo

Dos diseños de investigación utilizados con frecuencia en las ciencias sociales son los *estudios de caso* y el *análisis comparativo*. María Clelia Guinazú (2020, p. 92) resalta la combinación creativa de las estrategias comparativas y los estudios de caso adaptándolos a las características singulares de cada estudio, subraya la necesidad de describir la estrategia de análisis de una manera precisa y coherente y lo ejemplifica con la tesis de una de sus alumnas centrada en el voto económico en América Latina bajo las reformas del mercado de los años noventa.

El caso o los casos de un estudio pueden estar constituidos por un hecho, un grupo, una relación, una institución, una organización, un proceso social, o una situación o escenario específico, construidos a partir de un determinado, y siempre subjetivo y parcial, recorte empírico y conceptual de la realidad social, que conforma un tema o problema de

investigación. Los estudios de casos tienden a focalizar, dadas sus características, en un número limitado de hechos y situaciones para poder abordarlos con la profundidad requerida para su comprensión holística y contextual. Dentro de esta tradición de investigación, se pueden distinguir en la actualidad, por un lado, los estudios de casos y, por otro, la estrategia de investigación basada en estudios de casos con sus diferentes diseños posibles (Dooley, 2002)

Celeste Ratto (Guñazú: 2020) recurre al estudio de caso como parte de su estrategia metodológica: una primera fase realizará una comparación entre países (*cross-country*) y luego, en una segunda fase, un estudio de caso a través del tiempo (*case study cross time*), utilizando una triangulación cuali-cuantitativa. En la primera fase, la estrategia propuesta es sincrónica (1995, 2000 y 2004), con el objetivo de evaluar la relación en América Latina en 17 países sobre la base de un estudio de covarianza con herramientas estadísticas. En una segunda fase, el estudio se focaliza en el caso de Argentina, evaluando su *performance* económica a través del tiempo, mediante un diseño comparativo longitudinal.

Un estudio de caso puede ilustrarse comparativamente, y una comparación puede profundizarse con un estudio, entre otras opciones posibles.

[...] un estudio de caso necesita en términos de un proyecto de tesis construir un caso a partir de una problematización teórica. O sea, el estudio de caso no es algo con vida propia que está ahí para que el investigador lo capture [...] (Forni: 2020, p. 243).

[...] los estudios comparativos enfatizan el análisis transversal de determinadas variables o categorías consideradas centrales o relevantes en la investigación a partir del marco teórico. Esto lleva a que en los estudios comparativos los casos incluidos en la comparación sean considerados como configuraciones de variables estratégicas para la búsqueda de patrones regulares de invarianza. De este modo, siempre tienen carácter instrumental y no son abordados de manera holística como en los estudios de caso, sino centrándose en aquellos aspectos relevantes para la comparación buscada (Forni: 2020, p. 245).

En relación con esta especificidad de los estudios comparativos, surge la diferencia con el estudio de *casos múltiples*.

Mientras que los estudios de caso se concentran en lo específico de los mismos, los estudios comparativos se articulan a partir de una matriz analítica diseñada de antemano en la que son consideradas ciertas dimensiones de cada unidad de comparación. Los estudios de casos múltiples son recomendables cuando lo que se busca es ahondar en especificidades de un mismo fenómeno, a través de más de un caso [...] (Forni: 2020, p. 246).

Por el contrario, en el caso de abordar un único caso “desde esta perspectiva, el estudio de caso consiste en el abordaje de lo particular priorizando el caso único, donde la efectividad de la particularización reemplaza la validez de la generalización” (Stake, 1995). Los estudios de caso único suelen utilizarse, fundamentalmente, para abordar una situación o problema particular poco conocido que resulta relevante en sí mismo o para probar una determinada teoría a través de un caso que resulta crítico. Este último tipo reproduce la “lógica” del experimento y pone a prueba a partir de un caso que por sus condiciones resulta apropiado para evaluar la adecuación de una teoría establecida. Estos diseños, si bien recurren a instancias inductivas de recolección, están dominados –en última instancia– por razonamientos hipotéticos deductivos (Lee, 1989).

5. Perspectivas actuales, reflexiones finales

Desde el recorrido de los distintos autores especialistas en relaciones internacionales, hemos ido reconstruyendo la evolución histórica de la disciplina y cómo su génesis ha sido atravesada por las distintas tradiciones teóricas y escuelas de pensamiento. Sin embargo, la abundancia en el debate teórico y la influencia de la historia con un papel significativo desde la tradición francesa y británica en su consolidación parecen no haberse trasladado al desarrollo metodológico.

Más allá de los claroscuros, el futuro no se presenta del todo desalentador. Calduch Cervera (2000) sostiene que, en los momentos actuales, existen oportunidades para el desarrollo y la aplicación de métodos y técnicas de investigación en las relaciones internacionales que, si se aprovechan adecuadamente, nos permitirán realizar investigaciones mucho más rigurosas y profundas que en el pasado y, de este modo, elaborar conceptos más precisos, explicaciones teóricas más sólidas y modelos más operativos.

Si bien la tradición realista que vio nacer a la disciplina contribuyó al pobre desarrollo metodológico, los contextos actuales permiten una reflexión en torno al nulo debate metodológico que han tenido las relaciones internacionales en su inicio, debate que en la actualidad comienza a plantearse desde sectores periféricos a los centros de poder, como señala Vásquez (1994), la disciplina ha cobrado cabal conciencia de la falta de progreso en el acúmulo de conocimientos.

Evolución que permite vislumbrar una etapa más madura a nivel disciplinar y que logra, como vaticinan varios autores, entre ellos Arroyo Pichardo, un nuevo orden conceptual

en el sinuoso camino de la consolidación metodológica y teórica de esta joven ciencia social [...] es precisamente la variedad de métodos y enfoques teóricos, y el debate que se genera entre quienes los postulan, lo que puede hacer avanzar y enriquecer las aportaciones teóricas en un campo de estudios cuya complejidad y dinamismo dificulta cualquier intento de dar orden conceptual al movimiento transnacional de las actuales relaciones sociales [...] (Arroyo Pichardo: 1999).

El carácter reciente de la disciplina, la magnitud y gravedad de los problemas internacionales a que se enfrenta, la falta de una teoría general y de una metodología comúnmente aceptada, la polémica teórico-metodológica subsiguiente, y la idea de que la indagación en su historia poco o nada puede aportar a una ciencia tan joven y nueva son algunas de las causas que explican el carácter en gran medida aún inexplorado de las bases históricas de esta disciplina (Del Arenal, 1981).

A principios del siglo XX, aparecen con fuerza los primeros indicios del inicio de las relaciones internacionales como disciplina científica. A nivel de instituciones cuyo objetivo es lograr la paz internacional y que se insertan en la línea científica e intelectual que llevará a las relaciones internacionales, hay que mencionar, antes de la Primera Guerra Mundial, el establecimiento de la Carnegie Endowment for International Peace, que publicó la primera revista periódica dedicada especialmente a los asuntos internacionales desde una perspectiva amplia y global, *International Conciliation*, y de la World Peace Foundation of Boston, que igualmente inició publicaciones al respecto. Además de la creación de las primeras cátedras en Estados Unidos e Inglaterra, inmediatamente después de la guerra se constituyeron dos importantes instituciones dedicadas a la investigación y el estudio de la problemática internacional, el Royal Institute of International Affairs, de Londres, y el Council on Foreign Relations, de Nueva York (Del Arenal: 1981, p. 885).

Reflexionar sobre la génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica, las tradiciones disciplinares de las que se nutre, la delimitación de su objeto de estudio y la evolución de este en una realidad internacional dinámica nos permite repensar sus herramientas y rigurosidad metodológica. En definitiva, de lo que se trata es de no renegar de su especificidad, complejidad, dinamismo y tradiciones teóricas, sino de ajustar las estrategias metodológicas a sus propias necesidades, recurriendo a enfoques cuantitativos y cualitativos, a fuentes primarias y secundarias, a los estudios de casos, al análisis comparativo y a los multimétodos.

Bibliografía

- Allison, G. (1971). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Arroyo Pichardo, G. (1999). *Metodología de las Relaciones Internacionales*. México: Oxford University Press,
- Atkinson, P. (2005). “Qualitative Research – Unity and Diversity”. *Forum: Qualitative Social Research*, vol. 6, n.º 3, art. 26. Disponible en bit.ly/3hNESLi. Fecha de acceso: 15/10/2005.
- Bazeley, P. (2011). “Integrative Analysis Strategies for Mixed Data Sources Published”. *American Behavioral Scientist*, noviembre de 2011, bit.ly/2SYpNyf.
- Bericat, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social; significado y medida*. Barcelona: Editorial Ariel Sociología.
- Bizzozero Revelez, L. (2011). *Aproximación a las relaciones internacionales. Una mirada desde el siglo XXI*. Montevideo: Editorial Cruz del Sur.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J. y Passeron, J. (1995). *El oficio del sociólogo*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Bunge, M. (1995). *La ciencia, su método y su filosofía*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Calduch, R. (2003). *Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales*. Madrid. Disponible en bit.ly/3hwG0UV.
- Cardozo, A. (2020). “La historia en las Relaciones Internacionales”. En Sánchez, F. y Liend, N. *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*. Colombia: Universidad Sergio Arboleda.
- Chitarroni, H., Aguirre, S. M., Colotta, M. y otros (2015). *La investigación en Ciencias Sociales: lógicas, métodos y técnicas para abordar la realidad social*. 2.º edición. Ciudad de Buenos Aires: Universidad del Salvador.
- Cosse, I. y Devalle, V. (2020). “Salir del laberinto: la formulación del problema y la pregunta de investigación”. En Wainerman, C. *Estado de tesis. Cómo elaborar el proyecto de tesis en ciencias sociales*. 1.º edición. Ciudad de Buenos Aires: Manantial.
- Creswell, J. W. (1998). *Qualitative Inquiry and Research Design. Choosing among Five Traditions*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Del Arenal, C. (1961). “La génesis de las Relaciones Internacionales como disciplina científica”. *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, n.º 4, octubre-diciembre.
- De Marinis, P. (2020). “Revisión de antecedentes, estado del arte y marco teórico”. En Wainerman, C. *Estado de tesis. Cómo elaborar el proyecto de tesis en ciencias sociales*. 1.º edición. Ciudad de Buenos Aires: Manantial.

- De Salazar Serantes, G. (2003). "Las fuentes de la investigación en las relaciones internacionales". *CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 64, pp. 193-208.
- De Sena, A. (2015). *Caminos cualitativos. Aportes para la investigación en Ciencias Sociales*. Buenos Aires: CICCUS.
- Dooley, L. (2002). "Case study research and theory building". *Advances in Developing in Human Resources*, vol. 4, n.º 3, pp. 335-354.
- Forni, P. (2020). "Recomendaciones para elaborar la estrategia metodológica del proyecto de tesis". En Wainerman, C. *Estado de tesis. Cómo elaborar el proyecto de tesis en ciencias sociales*. 1.º edición. Ciudad de Buenos Aires: Manantial.
- González Olmedo, H. (2018). "Brevísima historia de la teoría de las Relaciones Internacionales". Serie Documento de Trabajo, n.º 91, Universidad de la Republica.
- Guñazú, M. C. (2020). "Caminante hay camino: el proyecto de tesis como mapa de ruta". En Wainerman, C. *Estado de tesis. Cómo elaborar el proyecto de tesis en ciencias sociales*. 1.º edición. Ciudad de Buenos Aires: Manantial.
- Hernández Sampieri, R. y otros (1998). *Metodología de la Investigación*. 4.º edición. México: McGraw Hill.
- Hoffmann, S. (1963). *Teorías contemporáneas de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Hoffmann, S. (1987). *Janus and Minerva. Essays in the Theory and Practice of International Politics*. Boulder: Edit. Westview Press Inc. Traducción de Patricia McElroy (1991). *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 98-100.
- Llenderozas, E. (2013). *Relaciones Internacionales: teorías y debates*. Buenos Aires: Eudeba.
- Lee, A. (1989). "Case studies as natural experiments". *Human Relations*, vol. 42, n.º 2, pp. 117-137.
- Lorenzo, C. (2009). *Relaciones internacionales y metodología: la formulación del problema de investigación en los estudios de caso*. Informe de Proyecto. Buenos Aires: IDICSO.
- Martínez Ruiz, H. (2012). *Metodología de la investigación*. México: Cengage Learning Editores S.A.
- Merke, F., Montal, F., Pauselli, G. y Zelicovich, J. (2020). "¿Es X sobre Y en i+t? Cómo plantear y trabajar una tesis de Relaciones Internacionales".
- Merle, M. (1988). *Sociologie des relations internationales*. 4.º edición. París: Edit. Jurisprudence Generale Dalloz. Traducción al castellano por Roberto Mesa (1991). *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid: Edit. Alianza. 2.º ed. revisada y ampliada, pp. 114-135.
- Popper, K. (1971). *La lógica de la investigación científica*. Madrid: Tecnos.

- Porcelli, E. (2013). “Lo esencial es invisible a los ojos. El constructivismo en las Relaciones Internacionales”. En Llendorrozas, E. (coord.). *Relaciones Internacionales: teorías y debates*. Buenos Aires: Eudeba, pp. 65-105.
- Rapoport, M. (2016). *Historia oral de la política exterior argentina (1966-2016)*. Buenos Aires: Editorial Octubre.
- Reynolds, P. A. (1971). *An Introduction to International Relations*. Londres: Longman Group Ltd. Traducción de Francisco Condomines. *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Sánchez Mugica, A. (2016). “La construcción metodológica de los marcos teóricos en las Relaciones Internacionales: investigaciones de tesis en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM”. V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, 16 al 18 de noviembre de 2016, Mendoza, Argentina. En *Memoria Académica*. Disponible en bit.ly/2UAhedq.
- Rosenau, J. N. (1990). *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- Scribano, A. y De Sena, A. (2009). “Las segundas partes sí pueden ser mejores: algunas reflexiones sobre el uso de datos secundarios el uso de datos secundarios en la investigación cualitativa”. *Sociologías*, Porto Alegre, año 11, n.º 22, jul./dic., pp. 100-118.
- Sierra Bravo, R. (2003). *Técnicas de Investigación Social. Teoría y ejercicios*. Madrid: Thomson Editores.
- Shuster, F. (1992). *El método en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Stake, R. E. (1994). “Case Studies”. En Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (eds.). *Handbook of Qualitative Research*. California: SAGE Publications.
- Tisera, J.C. y Zaros, A. (2017). “El abordaje metodológico en las investigaciones científicas de posgrado en Relaciones Internacionales”. Ponencia presentada en el congreso de la SAAP.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). “La investigación cualitativa”. En Vasilachis de Gialdino, I. (coord). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Editorial Gedisa.

