



Sudamérica *en movimiento*

Política exterior, vínculos externos y temas de agenda

*Gisela Pereyra Doval &
María Elena Lorenzini (eds.)*


UNR
EDITORA


CENTRO DE ESTUDIOS
COMPARADOS

Sudamérica *en movimiento*

Sudamérica en movimiento

Política exterior, vínculos externos y temas de agenda

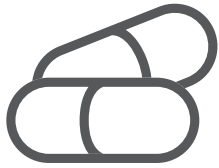
María Elena Lorenzini ... [et al.] ; editado por Gisela Pereyra Doval ; María Elena Lorenzini.
1a ed. - Rosario : UNR Editora, 2022.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-702-560-6

1. Ciencia Política. 2. Política Internacional. I. Lorenzini, María Elena, ed. II. Pereyra Doval, Gisela, ed.
CDD 327.1098

Arte de tapa: Gonzalo Pereyra Doval
Diseño editorial: Visual Bureau S.R.L.





Sudamérica *en movimiento*

Política exterior, vínculos externos y temas de agenda

*Gisela Pereyra Doval &
María Elena Lorenzini (eds.)*


UNR
EDITORA


CENTRO DE ESTUDIOS
COMPARADOS

Índice

INTRODUCCIÓN	8
<i>Gisela Pereyra Doval & María Elena Lorenzini</i>	
CAPÍTULO I	
<i>América del Sur en el contexto de pos pandemia: análisis de los principales factores externos y domésticos que inciden sobre las políticas exteriores</i>	14
<i>María Elena Lorenzini</i>	
CAPÍTULO II	
<i>Bolsonaro y el MAS en Bolivia: entre las divergencias ideológicas y las convergencias materiales</i>	35
<i>Natalia Ceppi & Gisela Pereyra Doval</i>	
CAPÍTULO III	
<i>Transformación intencional de la identidad internacional: la política exterior argentina hacia los Estados Unidos durante el gobierno de Cambiemos</i>	62
<i>Nicolás Cavigliasso</i>	
CAPÍTULO IV	
<i>El rol de Brasil y Turquía como potencias regionales. Una mirada desde la teoría de los Complejos Regionales de Seguridad</i>	82
<i>Nahir Marien Isaac</i>	
CAPÍTULO V	
<i>Irán y Turquía en América Latina y el Caribe. Redefiniendo lazos: estrategias de intensidad variable</i>	96
<i>Verónica Deutsch & Luca Pace Iammarino</i>	

CAPÍTULO VI <i>Réquiem para el interregionalismo América del Sur – Países Árabes (2015-2021)</i> <i>Rubén Paredes Rodríguez & Agustín Dip</i>	118
CAPÍTULO VII <i>La (in)conclusión del acuerdo MERCOSUR - Unión Europea: efectos declarativos y propósitos estratégicos en el marco de la globalización en crisis</i> <i>Camila Abbondanzieri</i>	140
CAPÍTULO VIII <i>El diálogo y la cooperación entre Sudamérica y la Unión Europea frente al coronavirus o cómo enfrentar una pandemia sin interlocutores válidos</i> <i>María Victoria Alvarez</i>	162
CAPÍTULO IX <i>Argentina y Reino Unido: la diplomacia científica en auge (2016-2019)</i> <i>Nicolás Aguiar</i>	185
CAPÍTULO X <i>La orientación de la agenda de cooperación internacional de ciencia y tecnología argentina: una lectura desde el marco político-institucional del gobierno de Mauricio Macri</i> <i>Paula Demarchi</i>	204
CAPÍTULO XI <i>Facilitación del Comercio: las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior y los estados parte del MERCOSUR</i> <i>Diego Larrondo</i>	227

Introducción

Este libro es el resultado del Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID) “Sudamérica en Movimiento: (re)configuración de las agendas, análisis de los vínculos externos y desafíos en el siglo XXI”, aprobado por la Resolución C.S. N° 125/2021 de la Universidad Nacional de Rosario y radicado en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales para el período 2020-2021.

A comienzos del siglo XXI, los procesos políticos sudamericanos comenzaron a redefinirse y, hasta el día de hoy no han dejado de hacerlo. Los gobiernos caracterizados como giro a la izquierda, progresismos, ascenso de la marea rosa, etc. (Panizza, 2006; Moreira, 2017; Dubesset, 2017; Lorenzini & Pereyra Doval, 2019) dieron lugar una década después a ciclos electorales en los que fueron triunfando líderes políticos etiquetados de derecha. Esta doble reactivación del debate ideológico nos convoca a repensar el derrotero político de los gobiernos de América del Sur, teniendo en cuenta que, en el devenir de la política regional e internacional contemporánea, los virajes ideológicos son factores importantes que inciden sobre la (re)configuración de las agendas externas de los gobiernos, de los vínculos intrarregionales y extra regionales. Todos ellos se ven afectados por las cosmovisiones de los líderes políticos que ocupan un lugar destacado en los gobiernos y por los tipos de liderazgos que los presidentes escogen desempeñar en el ejercicio de su función. Esto nos obliga a analizar y reflexionar sobre las vías de inserción internacional de los países sudamericanos en el escenario regional, continental y global. El desafío que asumimos consiste en examinar los diseños de las políticas exteriores, la (re)definición y diagramación de las agendas externas, así como los actores y temas que configuran las áreas prioritarias de los gobiernos sudamericanos durante los años transcurridos del siglo XXI.

En este sentido, la forma que adopta la diversificación de vínculos externos en las estrategias de inserción internacional de los gobiernos y el rediseño que ésta ha experimentado es una cuestión que amerita ser estudiada para una región peculiar como América del Sur. En este marco, el proyecto se propuso explorar e indagar sobre las alternativas de vinculación externa que los gobiernos sudamericanos vienen implementando paralelamente a las tradicionales, concentrando la atención en las relaciones con Medio Oriente y con la Unión Europea. En esta línea también, se pretende examinar los acuerdos interregionales, prestando especial atención al estado de los interregionalismos –Europa-América del Sur y América del Sur-Países Árabes-.

Así, hemos dividido esta obra en dos grandes apartados. El primero de ellos resalta los vínculos intra y extra regionales a partir de las estrategias de inserción de los estados

sudamericanos. En el primer capítulo, María Elena Lorenzini presenta un panorama general de la región sudamericana, analizando las incidencias y las vinculaciones de un conjunto seleccionado de factores domésticos y externos en el contexto de la pospandemia de COVID-19. En cuanto a las *tendencias internacionales* contemporáneas se examinan la nueva crisis del orden internacional liberal, la emergencia y consolidación de liderazgos *i-liberales* (Lorenzini & Pereyra Doval, 2020) y el surgimiento de la pandemia de COVID-19 asociada a la pugna geopolítica Estados Unidos-Rusia-China. En cuanto al otro conjunto de factores, se identifican tres de ellos que comenzaron siendo de carácter doméstico y cuya influencia ha traspasado las fronteras de los países en los que se iniciaron: el comienzo de un nuevo ciclo electoral; la agudización de la crisis multidimensional de Venezuela y las manifestaciones de protesta de octubre 2019 en Chile.

En el segundo capítulo, Natalia Ceppi y Gisela Pereyra Doval, analizan el desarrollo del vínculo entre Bolivia y Brasil tras la derrota del *Partido dos Trabalhadores* (PT) en 2018, considerando, por un lado, las profundas divergencias ideológicas entre los programas de gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) y Jair Bolsonaro y por el otro, el derrotero de la realidad boliviana de los últimos tiempos. Las autoras sostienen que, a raíz de sus posicionamientos políticos antagónicos, dicha dimensión de la agenda bilateral atravesó un período de parálisis, pero sin afectar el plano económico-comercial ya que ambos gobiernos apostaron a una dinámica relacional pragmática, buscando beneficiarse recíprocamente a pesar de las diferencias.

Por su parte, en el tercer capítulo, Nicolás Cavigliasso analiza los vínculos bilaterales entre Argentina y Estados Unidos a partir de la política exterior del gobierno de Cambiemos (2015-2019) respecto a la capacidad de los estados de modificar intencionalmente su estructura identitaria respecto a otro actor determinado. A tales fines, el autor propone comprender a la política exterior de Macri como una estrategia de transformación intencional de la estructura de interacción con el hegemon hemisférico. Para ello, analiza, en primer lugar, la idea de aislamiento internacional y la noción de cambio como partes fundamentales para la construcción de una Argentina-posible integrada al mundo y cercana a los Estados Unidos. Luego, examina la puesta en práctica de algunas acciones de política exterior como prácticas que tienden a señalar un nuevo rumbo en la relación bilateral, seguido de las recompensas obtenidas por el gobierno en esta empresa.

Del capítulo 4 al 6 se analizan los vínculos entre América Latina y Medio Oriente. En este caso, los tintes son más variados por la larga historia de autoritarismos y la esperanza resurgida durante la *Primavera Árabe*. Aunque encontremos también casos democráticos —con una deriva autoritaria— como el de Turquía con Erdoğan a la cabeza (Paredes Rodríguez, 2019), la estabilidad política se consiguió sólo con un

gobierno conservador compatible con la herencia islámica. Por este motivo, Turquía es un Estado interesante para analizar. Así, en el cuarto capítulo, Nahir Isaac se centra en el vínculo bilateral de dos potencias regionales, Turquía y Brasil, y en su accionar en sus respectivas áreas de influencia a partir del año 2003, tomando como base el concepto de *complejos regionales de seguridad* de la Escuela de Copenhague. En primer lugar, Isaac justifica los casos de estudio, para luego hacer un *racconto* de los principales aportes teóricos de la Escuela de Copenhague. Posteriormente, analiza el rol de Brasil y Turquía en Sudamérica y Medio Oriente, respectivamente, en base a la teoría mencionada. El capítulo cinco, escrito por Verónica Deutsch y Luca Pace también hace hincapié en el vínculo entre América Latina y Medio Oriente. Los autores abordan las relaciones establecidas entre la República Islámica de Irán y la República de Turquía, y América Latina. En primer lugar, trabajan el desarrollo de los lazos entre Turquía y la región latinoamericana, y a continuación observan el estado de las relaciones entre Irán y la región. En ambos casos abordan la particularidad del vínculo con Venezuela, los países del ALBA y Brasil. En el capítulo 6, Agustín Dip y Rubén Paredes Rodríguez analizan los vínculos Medio Oriente-América del Sur al promediar la segunda década del siglo XXI. A partir de un *racconto* de estas relaciones en los primeros años del siglo XXI, sostienen que los cambios en el clima de época y los contextos regionales estuvieron signados por la pérdida del interés mutuo, las transformaciones políticas regionales como así también por la irrupción del SARS-COV-2 en la dimensión sistémica que coadyuvaron a que la vinculación interregional perdiera densidad en la agenda bilateral en ambas latitudes. En esa línea, los autores retomaron los conceptos de región, regionalismo e interregionalismo a la luz de los acontecimientos producidos en ambas regiones, para lograr comprender por qué se produjo un retorno no sólo a un patrón de vinculación diplomática tradicional sino también de relacionamiento con los países de la triada en detrimento del interregionalismo bilateral. Por último, los autores plantean que en cada región los regionalismos entendidos como *proyectos estratégicos* ingresaron en una crisis manifestándose en la pérdida de interés por el interregionalismo bilateral y de sus funciones.

Los últimos capítulos de la primera parte examinan los vínculos entre la región y la Unión Europea. También en Europa, partidos políticos de derecha han crecido sobre la base de una fuerte aversión a las opciones de la Unión Europea, llegando a provocar la salida de un Estado miembro del bloque (Brexit). La visión promovida por estos líderes de derecha ha sido definida como nacionalista porque promueven la independencia nacional como prioridad con respecto a la lógica europea. La confrontación más fuerte ha sido sobre todo en el tema de la gestión de los flujos migratorios procedentes de las zonas de guerra (Carta, 2017; Conti, Di Mauro & Memoli, 2018; Conti, 2009). Esto ha influido en el relacionamiento con América del Sur. Por ello, en el capítulo 7, Camila Abbondanzieri ordena las principales variables sistémicas y regionales que condujeron a la firma del capítulo comercial de las negociaciones entre

el MERCOSUR y la Unión Europea. Argumenta que el anuncio de la conclusión de las negociaciones comerciales entre ambos bloques, el 28 de junio de 2019 en Osaka, no representó un acontecimiento inesperado debido a que se formuló como una respuesta política, estratégica y simbólica ante los condicionantes sistémicos, regionales y domésticos de la coyuntura, pero sí generó distintas reacciones por la celeridad y opacidad con la que fue culminado. Asimismo, se señala que dicho anuncio no supone la conclusión definitiva del acuerdo puesto que es esperable que se produzcan modificaciones, incorporaciones o supresiones de las disposiciones que se acordaron a mediados de 2019. Por su parte, en el capítulo 8, María Victoria Álvarez analiza, desde el punto de vista del institucionalismo liberal, el diálogo y la cooperación desarrollados entre Sudamérica y la Unión Europea en el contexto de la pandemia de COVID-19. Este trabajo da cuenta de que la Unión Europea ha encarado sus lazos con Sudamérica, abandonando los esquemas de interregionalismo puro y dando lugar a tres tipos de estrategias: en primer lugar, retornando a un fuerte bilateralismo con algunos países; en segundo lugar, permitiendo y facilitando la aparición de instancias *ad hoc* (transregionalismo parcial, en detrimento de la tradicional vía interregional), y, finalmente, renovando el activismo de algunos esquemas con cierta trayectoria en el diálogo político euro-latinoamericano como el espacio iberoamericano o el hispanoamericano.

El segundo gran apartado de este libro se centra en temas de agenda relevantes para la política exterior argentina, particularmente, durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). De esta forma, en el capítulo 9, Nicolás Aguiar, analiza la diplomacia científica entre Argentina y el Reino Unido, en el marco del Comunicado Conjunto de 2016. Aguiar sostiene que este tipo de diplomacia vivenció un auge en el periodo analizado y constituyó uno de los pilares destacados de la relación bilateral. La creación de los cargos de encargado de ciencia y tecnología en las embajadas de Argentina en Londres y del Reino Unido en Buenos Aires, la firma del Memorando de Entendimiento entre el CONICET y la *Royal Society*, la creación del Grupo de Coordinación Científica Argentino-Británico, las acciones conjuntas en ciencia médica, y la formación de la Red de Científicos Argentinos en el Reino Unido, constituyen algunos de los principales hitos de la diplomacia científica entre ambos países durante el periodo estudiado.

Por su lado, en el capítulo 10, Paula Demarchi, partiendo de la idea de que la cooperación internacional en ciencia y tecnología es un fenómeno que responde al interés de cada Estado de aumentar sus capacidades y considerando al conocimiento como recurso de poder, intenta identificar la orientación adoptada por la agenda que en esta materia puso en práctica la administración de Mauricio Macri. Para ello, la autora observa el marco político-institucional creado por esta gestión, es decir, por un lado, las ideas, capacidades materiales e instituciones internacionales que incidieron en el diseño de la política de cooperación científico-tecnológica argentina y por el otro, la forma en la que el gobierno percibió su entorno, los intereses perseguidos y los complejos

institucionales a partir de los cuales se organizó dicha política. Por último, Demar-chi realiza un sucinto análisis sobre la agenda de cooperación en ciencia y tecnología implementada por la administración de Alberto Fernández, ante la irrupción de la pandemia de SARS-COV-2.

El último capítulo, a cargo de Diego Larrondo, amplía un poco el foco de Argentina al MERCOSUR, centrándose en las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) como facilitadoras de comercio. El autor plantea que, en los últimos años, la facilitación del comercio ha ganado importancia como tema de agenda internacional dado que permite reducir costos y cargas administrativas, así como eliminar la duplicidad de información y los obstáculos para el cumplimiento de trámites y requerimientos. Asimismo, una de las herramientas más importantes de facilitación del comercio son las VUCE. Larrondo sostiene que, en aquellos estados donde se aplicaron, constituyen un avance significativo con relación a los modelos más burocráticos y los procedimientos habituales por los cuales se tramitaban las operaciones de comercio exterior. Cada uno de los miembros del MERCOSUR han implementado sus propias VUCEs, las que se encuentran en distintos niveles de desarrollo y funcionalidad. Este capítulo analiza las VUCE como herramienta de facilitación del comercio tanto a nivel del MERCOSUR como en los estados miembros del mismo.

Por último, pero no por ello menos importante, queremos agradecer a nuestros autores, colegas y amigos que nos acompañan desde la primera parte de este proyecto. Ellos y nuestra casa, la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales que nos brindó el espacio y financiamiento, hicieron posible este libro.

Gisela Pereyra Doval & María Elena Lorenzini

Rosario, Mayo 2022

Referencias bibliográficas

- Carta, M. (2017). "The smuggling of migrants is still a crime only against the territorial sovereignty of the State?". *6th Biennial Conference of the Asian Society of International Law*, Seoul, Korea.
- Conti, N.; Di Mauro, M. & Memoli, V. (2018) "The European Union under Threat

of a Trend toward National Sovereignty”. *Journal of Contemporary European Research*, 14(3): 231-252.

- Conti, N. (2009). *L'Europa vista dai partiti: paesi dell'UE e Italia a confronto*. Pisa: Pisa University Press.

- Dubesset, E. (2017). “Rasgos y determinantes del neopopulismo en América Latina”. *Ratio Juris*, 3(7): 83-95.

- Lorenzini, M.E. & Pereyra Doval, G. (2020). “Tendencias del orden internacional y sus efectos sobre el tablero latinoamericano”. *Conjuntura Austral*, 11(55): 35-50.

- Lorenzini, M.E. & Pereyra Doval, G. (2019). “Posneoliberalismo y después. El Centro Relativo del Sistema Político y el ascenso de la Marea Celeste en el espejo de la Política Exterior de Argentina y Chile”. *Revista de Ciencia Política*, 39(3): 435-457.

- Moreira, C. (2017). “El largo ciclo del progresismo latinoamericano y su freno: los cambios políticos en América Latina de la última década (2003-2015)”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32(93): 1-28.

- Panizza, F. (2006). “La Marea Rosa”. *Correo Americano*, 8: pp. 5-24.

CAPITULO I

América del Sur en el contexto de pos pandemia: análisis de los principales factores externos y domésticos que inciden sobre las políticas exteriores

María Elena Lorenzini¹

1 Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Magíster en Integración y Coopexración Internacional por el Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) y el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR)-UNR. Licenciada en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales-UNR. Profesora Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

A modo de introducción

El propósito principal de este capítulo consiste en analizar las incidencias y las vinculaciones de un conjunto seleccionado de factores domésticos y externos sobre Sudamérica en el contexto de la pos pandemia de COVID-19. Para ello, retomamos de un trabajo anterior los factores externos que nos permiten hacer una semblanza de los aspectos más salientes del escenario internacional contemporáneo: la nueva crisis del orden internacional liberal, la emergencia y consolidación de liderazgos *i-liberales* (Lorenzini & Pereyra Doval, 2020) y el surgimiento de la pandemia de COVID-19 asociada a la pugna geopolítica Estados Unidos-Rusia-China. Asimismo, identificamos tres factores que comenzaron siendo de carácter doméstico y cuya influencia ha traspasado las fronteras de los países en los que se iniciaron: el inicio de un nuevo ciclo electoral; la agudización de la crisis de Venezuela y las manifestaciones de protesta de octubre 2019 en Chile. Ambos grupos de factores muestran que el punto de partida temporal se sitúa en 2019 pues consideramos que es imprescindible tener una referencia previa al inicio de la pandemia en el horizonte temporal sudamericano. Esto nos permite comprender a través de un análisis relacional que requiere la construcción de un *otro* como referente en el tiempo para identificar con claridad modificaciones, ajustes, continuidades, semejanzas y diferencias en el escenario sudamericano. Es una operación cognitiva que difícilmente pueda ser realizada con éxito si está desanclada del quién/es -y de sus elecciones y preferencias-, del dónde, del cuándo.

Esta decisión se basa, por un lado, en la profunda convicción que las políticas exteriores pueden ser mejor entendidas como *procesos* multicausales antes que como un conjunto de hechos aislados. Por el otro, se apoya en una estrategia de análisis que consiste en combinar factores domésticos y externos para comprender los modos a través de los cuales ambos afectan e inciden sobre los movimientos de los países sudamericanos y, en consecuencia, de sus políticas exteriores.

El recorrido de este itinerario se inicia con el desarrollo de los aspectos teórico-metodológicos que articulan el análisis de los procesos de reconfiguración de las políticas exteriores de los países sudamericanos. En la segunda estación, nos ocupamos de describir los rasgos principales del escenario internacional examinando los hechos y procesos que pueden ser entendidos como *tendencias internacionales* predominantes en la época contemporánea. En la tercera, nos ocupamos de tres hechos y procesos que se iniciaron en los escenarios domésticos generando impactos en el contexto regional los cuales perviven en la actualidad. En la última parada, reflexionamos sobre los impactos del entrecruzamiento que los ejes domésticos e internacionales tienen sobre América del Sur en el contexto pos pandemia COVID-19.

Aspectos teórico-metodológicos

Tal como se mencionó en la introducción, este trabajo escoge como estrategia para analizar el estado de situación de América del Sur y de las políticas exteriores contemporáneas, aquella que combina factores domésticos y externos en los estudios de Análisis de Política Exterior (APE). La misma, tiene una larga trayectoria en los estudios de Relaciones Internacionales que se remontan a los trabajos de James Rosenau (1969 y 1997) los cuales son considerados *avant-garde* en introducir, clasificar y conceptualizar los factores domésticos y externos. Ello se combina con los aportes del mismo autor sobre *Comparative Foreign Policy* (1968), también, en el ámbito de los estudios de APE (Hudson, 2008; Kegley, 1987; Carlsnaes, 1992; Putnam, 1996; Rosenau, 1994; Breuning, 2007; Alden & Aran, 2017). Si uno recorre la bibliografía que estudia las políticas exteriores de nuestros países descubre más pronto que tarde que éstas se encuentran *condicionadas* por una variedad de factores domésticos y externos cuyos efectos traspasan las fronteras y afectan en diverso grado y magnitud sus respectivos márgenes de maniobra (Maira, 1986; Muñoz, 1987; Busso, 1991; Van Klaveren, 1992; Russel, 1992; Rapoport, 2004; Amorin Neto & Malamud, 2015; Busso, 2019; Cervo, 2008; Murillo Zamora, 2011).

Ahora bien, la estrategia escogida resulta, ciertamente, desafiante en términos comparados con aquellas que optan por estudiar sólo los factores domésticos o sólo los factores externos. Esto es así ya que la estrategia elegida nos interpela acerca de las bases y fundamentos sobre los que se asientan nuestras elecciones de ambas clases de factores que escogemos para realizar nuestros estudios. Al respecto, cabe hacernos algunas preguntas claves para reconocer cuáles son los límites que encontraremos aun utilizando un enfoque que combina lo doméstico y lo externo:

a- ¿Somos capaces de identificar y de seleccionar de manera infalible ‘todos’ los factores domésticos y externos que inciden sobre las políticas exteriores de los países de nuestra región? En consonancia con el supuesto epistemológico de *racionalidad limitada*, sólo somos capaces de identificar un rango finito y, ciertamente, restringido de factores ya que nuestra capacidad intelectual no es absoluta (Aron, 1985; Allison, 1987).

Una de las estrategias para llevar a cabo esa tarea -aunque no es la única- consiste en hacer una lectura amplia de la literatura que se ha producido sobre el tema para el período que nos interesa relevar. Luego de ese proceso, estaremos en condiciones de identificar un mínimo denominador común de factores domésticos y externos a partir de las semejanzas que hayamos advertido en el proceso de lectura. Una vez recorrido este tramo del camino, tendremos la responsabilidad de identificar cuáles son los cri-

terios que vamos a utilizar para seleccionar los factores domésticos y externos. Este proceso puede apoyarse en criterios elaborados por otros autores; podemos elaborar nuestros propios criterios los que deberán estar acompañados de una fundamentación que permita a los lectores conocer las bases de nuestra elección y podemos combinar criterios elaborados por terceros con los nuestros.

b- ¿Es infalible escoger la estrategia que combina factores domésticos y externos para estudiar las políticas exteriores de los países sudamericanos? En Ciencias Sociales, es difícil hallar estrategias infalibles. Sin embargo, es posible hallar estrategias apropiadas, metodológicamente sólidas y coherentes que nos permitan estudiar distintos problemas, sucesos, procesos en el mundo de las Relaciones Internacionales en general y de las políticas exteriores en particular. Desde mi punto de vista y, por contraste con aquellas que sólo centran su atención en un grupo de factores de manera excluyente -domésticos o externos-, la estrategia que los combina de manera variable en función del tiempo y el lugar tiene un margen de error aceptable para hacer estudios de APE.

c- ¿Se trata de una estrategia nueva? Es una estrategia cuyos orígenes se remontan a la segunda mitad de la década del sesenta del siglo XX y que reconoce como uno de sus pioneros a James Rosenau (1969). También se ubican en esta misma senda un grupo bien nutrido de autores latinoamericanos (Van Klavaren, 1992; Busso, 1991, Busso, 2019; Muñoz, 1987; Murillo Zamora, 2011). Pese a que no se trata de una estrategia nueva, continúa ofreciendo una batería de herramientas teóricas, conceptuales y metodológicas sólidas, vigentes, legitimadas por buena parte de la práctica de los internacionalistas y útiles para el estudio de las políticas exteriores de nuestros países. En la misma dirección, los países de América Latina en general y de Sudamérica en particular, continúan experimentando vaivenes en sus políticas exteriores, así como también se enfrentan a nuevos desafíos tal es el caso de la pandemia COVID-19.

d- ¿Es la única estrategia? Es una de las estrategias posibles. Uno de los argumentos que continúa validando esta estrategia de APE es el consenso existente entre buena parte de los internacionalistas acerca del carácter *interméstico* de la política exterior. El carácter interméstico describe aquellas cuestiones y/o políticas que se encuentran profunda e inseparablemente afectadas tanto por factores internacionales como domésticos (Manning, 1976-1977; Long, 2015).

Tendencias destacadas del orden internacional como factores externos

Antes de comenzar con la descripción de las tendencias del orden internacional, es preciso explicitar que éstas son consideradas factores externos. Estos son relevantes para comprender el estado de situación de América del Sur y de las respectivas políticas exteriores de los países en tanto la región se inserta en el orden internacional. Los estados “forman parte de la arquitectura institucional de ese orden y, en definitiva, porque en un mundo hiperconectado las tendencias globales afectan las dinámicas regionales”, los sistemas políticos y “las características de las Políticas Exteriores de los estados que implementan ajustes para satisfacer sus necesidades e intereses en sus vínculos con sus pares en el sistema internacional” (Lorenzini & Pereyra Doval, 2020: 36).

La relevancia de incluir en el análisis las tendencias internacionales se deriva del hecho de que su “configuración incide sobre los márgenes de maniobra de los que los países latinoamericanos disponen para diseñar y ejecutar sus estrategias de inserción internacional” (Lorenzini & Pereyra Doval, 2020: 37). Asimismo, los climas de época -tanto políticos, económicos, comerciales y en materia de seguridad- inciden sobre las configuraciones de las prioridades de la agenda internacional, regional y de política exterior presentando oportunidades y desafíos para la inserción externa de todos los actores internacionales.

En consonancia con lo dicho en la introducción, las tendencias globales permiten identificar las opciones de inserción externa que los estados tienen disponibles en tiempos y espacios históricos específicos. Es decir, las tendencias -sean globales y/o regionales- “construyen, y habilitan, afectan y moldean en diversos grados e intensidades, las dinámicas de nuestra región” (Lorenzini & Pereyra Doval, 2020: 37).

La primera tendencia seleccionada es la *nueva crisis del orden internacional liberal* la cual es considerada una tendencia de carácter macro en el plano global y se la comenzó a identificar en el inicio del siglo XXI (Mearsheimer, 2001; Nye, 2015; Mearsheimer, 2018; Haas, 2018; Haass, 2019; Nye, 2016; Mearsheimer, 2019; Haass, 2020). En líneas generales, se sostiene que la nueva crisis del orden internacional liberal es una macro tendencia porque confluyen en ese proceso un conjunto de tendencias internacionales tales como la emergencia de liderazgos i-liberales, el ascenso de China y una creciente rivalidad con Estados Unidos, retrocesos del libre mercado en el comercio internacional y la aparición inesperada de una pandemia como la de COVID-19 asociada también a una puja geoestratégica entre Estados Unidos-China-Rusia.

La nueva crisis del orden internacional de acuerdo con Richard Haass consiste en que “[...] el debilitado orden mundial liberal no es liberal ni mundial ni ordenado” (2018:1) y que ello se puede entender a partir de los embates que experimentan sus tres elementos básicos: liberalismo, universalismo y la preservación del propio orden.

El *componente liberal* del orden está disputado a lo largo y a lo ancho del planeta. Los grados de cuestionamientos tienen, en algunos casos, componentes nuevos tal es el caso de aquellos sistemas políticos democráticos de larga tradición que han empezado a transitar situaciones de crisis. Tal vez una de las más ilustrativas sea la crisis de la democracia en Estados Unidos promediando el mandato de Barack Obama que se acentuó durante la administración Trump. Como señalamos en un trabajo anterior, “[...] suele afirmarse que la democracia está amenazada por el ascenso de los populismos, independientemente del signo político e ideológico y la emergencia y consolidación de liderazgos i-liberales” (Lorenzini & Pereyra Doval, 2020: 38). Es importante aclarar que las democracias atraviesan situaciones de tensión y crisis tanto en aquellos países con gobiernos de derecha como de izquierda en tanto sus líderes adoptan decisiones que erosionan la división de poderes, provocan quiebres en el Estado de Derecho y dificultades para garantizar el respeto de las libertades, garantías y derechos de su población.

La convivencia de estados con gobiernos democráticos y autoritarios es un hecho empírico concreto que tuvo existencia a lo largo de la historia. Lo que parece estar cambiando en el siglo XXI es que en esta *nueva convivencia* de distintos regímenes políticos son las enormes dificultades para coordinar denominadores comunes que todos ellos acuerden respetar. Esta situación, también se vincula con la emergencia y consolidación de liderazgos i-liberales que “desafían más abiertamente los cimientos del orden internacional existente, tornándolo más precario, más inestable e incierto” (Lorenzini & Pereyra Doval, 2020: 38).

El *componente de universalismo* tuvo siempre un carácter aspiracional en la conformación y configuración del orden internacional de la segunda posguerra. Desde que se forjó y hasta la segunda mitad de la década del noventa, los actores internacionales que integraban el orden internacional realizaban esfuerzos de distinto tipo y naturaleza en pos de expandir el alcance de este. Esto se observaba en el desarrollo de negociaciones orientadas a incluir nuevos gobiernos en la arquitectura institucional internacional. Sin embargo, la acentuación de las prácticas unilaterales de las políticas exteriores de los grandes actores de la política internacional fue erosionando el multilateralismo en diversos sistemas de instituciones internacionales lo que también afectó las dinámicas de la integración regional.

En cuanto a la *preservación del propio orden*, Haass (2018) afirma que tendría lugar a través de las acciones y políticas que implementaran los estados en consonancia con el

liberalismo y el universalismo de modo tal que lo retroalimentarían de manera positiva. Esa lógica de razonamiento asumía que el orden liberal internacional era lo suficientemente flexible para ser adaptado a nuevas situaciones, a la incorporación de actores sin que ello implicase necesariamente su ruptura (Lorenzini & Pereyra Doval, 2020).

Tal como señalamos más arriba, el segundo factor externo seleccionado es la *emergencia y consolidación de liderazgos i-liberales*. En esta tendencia se inscriben liderazgos políticos tan disímiles e ideológicamente diversos como Donald Trump, Xi Jinping, Vladimir Putin, Kim Jong Un, Nicolás Maduro, Jair Bolsonaro, Nayib Bukele, Miguel Díaz-Canel, Daniel Ortega entre otros. Este tipo de liderazgos guarda una estrecha relación con el cuestionamiento del componente *liberal* del orden internacional, con la aspiración de universalismo y con la preservación de dicho tipo de orden dado que ponen en jaque sus tres elementos centrales.

Los liderazgos i-liberales presentan cosmovisiones disímiles con relación a los de tipo liberal afectando las posibilidades de construcción de consensos en varias esferas de la política global, como por ejemplo las negociaciones comerciales multilaterales. Preocupan los comportamientos y posicionamientos que este grupo de líderes podrían asumir sobre los temas prioritarios de la agenda internacional, así como “las consecuencias que ese conglomerado de acciones más desafiantes podrían tener sobre los principios, normas y reglas del orden internacional liberal y de los regímenes internacionales asociados a éste” (Lorenzini & Pereyra Doval, 2020: 39-40). A ello se puede agregar la elevación del umbral de incertidumbre relativo a las probabilidades del uso de la fuerza militar. Este temor arraiga en el postulado de la Teoría de la Paz Democrática (Doyle, 1988a; Doyle, 1988b) que sostiene que los regímenes políticos democráticos resultan menos propensos a entrar en guerra entre sí y en su corolario afirmaba que en la medida que aumentara el número de gobiernos democráticos alrededor del globo las guerras serían menos probables. Una de las inquietudes centrales de los internacionalistas respecto de los liderazgos i-liberales es qué podría suceder con las probabilidades de guerra si éstos se transformaran en una tendencia mayoritaria en el escenario internacional, teniendo en cuenta la difusión del poder nuclear del que disponen algunos de los países gobernados por este tipo de líderes.

Otra de las inquietudes gira en torno a la utilización y manipulación de la información a la que los líderes políticos liberales e *i-liberales* tienen acceso en un mundo en el que el uso de las tecnologías se ha expandido. Este punto se conecta con el tercer factor externo que es la explosión de la pandemia de COVID-19 que dio lugar a una intensificación, aún mayor, del uso de las tecnologías. En ese marco, las preguntas que surgen refieren a la transparencia del uso de los datos -incluso de carácter privado- que los gobiernos hacen y podrían hacer de ese cúmulo de información.

El surgimiento de la *pandemia de COVID-19 asociada a la puja geopolítica Estados Unidos-Rusia-China* es la tercera tendencia internacional que ocupa nuestra atención. Como todos sabemos, se trata de una enfermedad respiratoria de fácil transmisión por contacto y exposición con personas infectadas por el virus. Los primeros casos fueron identificados -pese a haber sido negados por el gobierno chino- entre noviembre y diciembre de 2019. Dos meses después, la Organización Mundial de la Salud (OMS) la catalogó como *pandemia* y aún desconocemos de qué manera se originó. Nuestro mundo había tenido una *avant premier* de este tipo de amenazas con la epidemia de gripe A en 2009 y el *Middle East Respiratory Syndrome* (MERS) en 2012. Sin embargo, los gobiernos no estaban preparados para hacer frente a una *pandemia* como la que explotó a finales de 2019.

En un mundo globalizado -aun con la globalización en crisis- los negocios internacionales implican viajes frecuentes de los ciudadanos de distintos países. China es un país con un peso económico importante en el escenario internacional y, en virtud de ello, mantiene un intercambio fluido de personas de negocios, líderes políticos y ciudadanos. En ese marco, la circulación de personas se transformaba en una vía de contagio, razón por la cual todos los países y sus respectivos ciudadanos se encontraban en una situación de riesgo de contagio potencial de COVID-19. Y, cualquier persona que hubiese viajado a cualquier lugar del mundo entre diciembre 2019 y febrero 2020 se encontraba en una situación de riesgo potencial de contagio. Esas personas regresaban a sus países de origen sin saber que estaban contagiadas, estaban en contacto con otras personas y de esa manera el virus se fue expandiendo.

La velocidad de los contagios, el crecimiento del número de fallecidos, la saturación de los establecimientos de salud, la escasez de salas de alta complejidad preparadas para atender pacientes afectados por COVID-19 precipitó un conjunto de medidas urgentes y de emergencia. De esta manera, podemos observar cómo un factor externo no previsto puso en jaque no sólo los sistemas políticos domésticos sino también el sistema internacional en su conjunto. Las medidas adoptadas alrededor del mundo implicaron una reducción de los flujos comerciales, restricciones a la circulación de personas -dentro del territorio y el cierre de fronteras-, afectaron el funcionamiento de numerosos sectores productivos, industriales y de servicios. La situación de crisis por la que venía atravesando el multilateralismo comercial y los regionalismos se profundizó. Las situaciones económicas y sociales de millones de personas en el mundo también se deterioraron, creció la pobreza, y se inició una intensa competencia entre los grandes actores Estados Unidos-China-Rusia en la carrera por la provisión de vacunas.

Una parte importante de los especialistas en política internacional coincide en señalar que la puja geopolítica contemporánea tiene como principales rivales a Estados Uni-

dos y China. En ese marco, cabe preguntarse porqué en este trabajo se alude a una competencia que, además de los dos actores mencionados, incluye a Rusia (Trenin, 2021; Ming, 2014; Kotkin, 2016; Kagan, 2021).

Una de las razones sobre las que se basa la decisión de incluir a Rusia considera que ese país bajo el liderazgo de Vladimir Putin ha dado muestras suficientes de una vocación por recuperar el rol preponderante que en tiempos no tan lejanos tuvo la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Putin es un líder político *i-liberal* que busca reestablecer el status de gran potencia de su país en el concierto de naciones. Para ello cuenta con la ventaja de ser uno de los estados que es potencia militar, nuclear y energética. Las reservas de gas rusas cumplen un rol estratégico en el suministro de gas a Europa y la empresa petrolera de bandera Gazprom busca expandir sus negocios internacionales -un ejemplo en Sudamérica es el protagonismo que ha cobrado en Venezuela-. Sin embargo, las fortalezas señaladas contrastan con las debilidades en términos de su relevancia comercial, en materia de inversiones en el mercado internacional y cierta brecha en la producción y desarrollo de tecnologías en términos comparados con Estados Unidos y China.

De este panorama es posible hacer dos inferencias relevantes. Por un lado, existe una situación de rivalidad histórica con Estados Unidos, país que emergió como el gran triunfador en el período de la inmediata pos Guerra Fría. Rusia ha percibido y, aún lo hace, a Estados Unidos como su rival en la política internacional. Por el otro, Rusia también ha competido con China durante el período de la Guerra Fría, puntualmente, a partir de lo que se conoce como cisma sino-soviético. En un contexto histórico marcado por las rivalidades y un elevado umbral de incertidumbre no deberíamos descartar una reedición de la competencia entre China y Rusia.

De hecho, los tres actores han sido los grandes protagonistas buscando incrementar su influencia y su base de *soft power* en la carrera por el desarrollo y la provisión de las vacunas. Dicho proceso generó un conjunto de debates sobre la confiabilidad y la eficacia de las vacunas de tal magnitud que cuando permeó los sistemas políticos de otros estados -como los sudamericanos- generó un fuerte proceso de politización en los gobiernos y los ciudadanos respecto de a qué proveedor se le compraban los inmunizantes y cuáles eran los más *confiables* en relación con su capacidad de neutralizar el virus de COVID-19. Por cierto, es un debate inédito en la historia ya que nunca una vacuna había generado semejante nivel de polémica internacional y doméstica.

Hechos destacados en Sudamérica como factores domésticos con impacto regional

De acuerdo con lo expuesto más arriba, en esta parte, nos ocupamos de describir los rasgos principales del escenario latinoamericano a partir de 2019 a través de ejes transversales que se construyeron a partir de tres hechos y/o procesos que se iniciaron en los escenarios domésticos y los trascendieron ampliando su alcance al plano regional -latinoamericano en general y, sudamericano en particular-. La profundidad de tales impactos se pone de manifiesto en los efectos que perviven hasta el momento en el que se escribe este trabajo.

El primero de ellos es el inicio de un *nuevo ciclo electoral en América Latina en general y en Sudamérica en particular*, el cual dio como resultado cambios en los signos políticos de las autoridades que fueron electas en algunos países. Los resultados electorales son un *factor doméstico* para el país en el que tiene lugar el proceso mientras que constituyen un *factor externo* para los otros países de la región ya que pueden verse afectados en tanto sus respectivos ciudadanos pueden emular o no, los comportamientos en términos de opciones del menú electoral nacional. En los casos en los que los resultados de las elecciones presidenciales regionales tienen como correlato cierto grado de convergencia política entre los líderes podríamos afirmar que nos encontramos frente a una *tendencia*. Un ejemplo en esa dirección puede ser el ascenso de la *marea rosa* o el denominado *ciclo progresista* en la primera década del siglo XXI y el ascenso de la *marea celeste* en la segunda década (Lorenzini & Pereyra Doval, 2019; Panizza, 2006). Por el contrario, en el inicio de esta tercera década los rasgos salientes parecieran ser la *diversidad* de orientaciones políticas que presentan el desafío de una *convivencia en la diversidad* entre los líderes de la región; el alto umbral de incertidumbre -política y relativa a la evolución de la pandemia-; la pérdida de relevancia de América Latina como región (Schenoni & Malamud, 2021) y el estancamiento de los procesos regionales -de concertación e integración- (Frenkel & Azzi, 2021; Malamud & Nuñez, 2021; Alvarez, 2020; Van Klaveren, 2018; González et. al., 2021) entre las más destacadas.

El segundo, es la *agudización de la multidimensional crisis en Venezuela*. Un proceso de crisis que se inició con el fallecimiento del entonces presidente Hugo Chávez en marzo de 2013 y que desde entonces se ha venido profundizando tanto en términos del propio país como por el grado de afectación del entorno contiguo, sudamericano y latinoamericano (Lorenzini, 2016; Legler & Garelli-Ríos; 2018; López Maya, 2018; Burges, 2018; Legler & Nolte, 2019; Gratius & Puente, 2019; Lorenzini, 2021). Entre las razones que explican su elección como uno de los procesos más relevantes desde 2019

se encuentran los impactos domésticos -deterioro de la institucionalidad democrática, ruptura del Estado de Derecho, violación de los DDHH y de las garantías individuales, deterioro de las condiciones de vida de la población, crisis humanitaria, carencia de servicios públicos esenciales entre los más destacados- y los diversos impactos que genera en términos regionales teniendo en cuenta los flujos migratorios así como las posiciones que los gobiernos asumen en relación a la misma -los gobiernos que condenan férreamente al régimen de Nicolás Maduro y han reconocido a Juan Guaidó como presidente encargado, los que tienen una posición híbrida, los que guardan silencio-. Esas diferencias en los posicionamientos sobre la crisis de Venezuela coadyuvan en el resquebrajamiento de los mecanismos de concertación e integración regional y hemisférica -UNASUR, MERCOSUR, PROSUR, Grupo de Lima, CELAC, OEA- así como también hace tremendamente compleja la tarea de construir consensos sólidos para elaborar propuestas regionales y/o hemisféricas que tengan el potencial de contribuir a una solución eficaz de los problemas que padecen los ciudadanos venezolanos.

Un tercer hecho de singular importancia fueron las *manifestaciones de octubre 2019 en Chile* que se constituyeron en un parteaguas para la vida institucional, política, social y económica del país. La potencia de esas protestas, y las consignas que expresaban el hartazgo de importantes sectores de la población, fue de tal magnitud que el gobierno de Sebastián Piñera debió convocar al plebiscito para la Reforma Constitucional -una demanda postergada por gobiernos anteriores- (Astroza, 2020; Heiss, 2020a; Heiss, 2020b). A ello se suma que las elecciones presidenciales se llevan a cabo de manera simultánea con la Convención Constituyente que trabaja para elaborar una nueva constitución para el primer semestre de 2022. La nueva constitución, a su vez, deberá ser aceptada o rechazada en una votación *obligatoria* para los ciudadanos chilenos el año próximo. Además, el resultado de la primera vuelta electoral celebrada el 21 de noviembre 2021¹ ha generado enormes incertidumbres y expectativas domésticas, regionales y extra regionales sobre los resultados de la segunda vuelta que se concretará el próximo 18 de diciembre y de los impactos que este hecho tendrá cualquiera sea el candidato que triunfe. Otra cuestión para resaltar es que se trata de una segunda vuelta en la cual las opciones se ubican en los polos opuestos del espectro político. Esta es una situación novedosa para Chile, para sus ciudadanos y para los gobiernos de la región. Un país que durante casi tres décadas se caracterizó por la estabilidad político-institucional atraviesa una situación tan nueva como inédita y esto nos hace pensar que, en la coyuntura actual, Uruguay podría ser quien ocupase el lugar de la denominada *Suiza latinoamericana* -y que detentó Chile desde su redemocratización hasta 2019-.

1 Este capítulo se terminó de escribir antes del 19 de diciembre 2021, fecha en la cual se realizó la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en Chile.

Del análisis de los tres hechos seleccionados se puede afirmar que tuvieron su origen en los sistemas políticos de distintos estados sudamericanos y cuyas implicancias han abierto la puerta a procesos que aún se encuentran en desarrollo tal es el caso de las dificultades de algunos gobiernos para re-organizar su estrategia de política exterior con las consecuencias que ello trae aparejado respecto de los vínculos regionales y su participación en los espacios regionales de integración.

Del ciclo electoral 2018-2019 se advierte que en la mayoría de los sistemas políticos en los que las elecciones son libres, competitivas y transparentes, los ciudadanos optaron por líderes que representaban un color político diferente del que lo precedía. Se observa en Brasil (2018), Chile (2018), Colombia (2018), Paraguay (2018), Argentina (2019), Uruguay (2020), Perú (2021), Ecuador (2021) y Chile (2021). En menos de un mes Chile realizará la segunda vuelta² y, cualquiera sea el candidato que triunfe, implicará un cambio no sólo de partido político sino una alteración inédita en el sistema político chileno dada la disolución de las coaliciones de centro izquierda -Concertación de partidos por la democracia y Nueva Mayoría- y centro derecha -Renovación Nacional y algunos sectores de la Unión Democrática Independiente- tradicionales y su escaso desempeño electoral. La alternancia en el ejercicio del poder es un indicador de la buena salud del sistema democrático.

El ciclo electoral 2018-2019 y el que se inició en 2021 muestran una creciente apatía de la ciudadanía para concurrir a las urnas, así como también una reedición del clivaje político e ideológico izquierda-derecha. Respecto de esta última cuestión Stefanoni (2021) afirma que la sensación de inconformismo, desencanto y expectativas sociales frustradas después del ciclo liderado por la marea rosa en la región ha dado lugar al surgimiento de un anti progresismo liderado por actores políticos de derecha y de extrema derecha -derechas alternativas como las denomina el autor- que han desarrollado la capacidad de incidir en el debate público y que también tienen capacidad para ganar elecciones. Esto también es un hecho novedoso porque si bien en los ciclos electorales anteriores existieron expresiones de extrema derecha e izquierda carecían de gravitación en el debate político y su *performance* electoral era escasa. En parte, el desencanto se puede entender por los episodios de corrupción que involucraron e involucran a los líderes del ciclo progresista y al hecho de que la utopía de progreso social prometida desde el discurso se vio bruscamente interrumpida una vez finalizado el ciclo alcista de los precios internacionales de las *commodities*. Esto desnudó que los gobiernos de esa etapa sólo fueron capaces de redistribuir ingresos, vis a vis la repri-

2 En la segunda vuelta electoral triunfó con el 55,87 % de los votos el candidato Gabriel Boric quien representaba a una nueva coalición política denominada *Apruebo Dignidad*. Por su parte, el ganador de la primera vuelta, José Antonio Kast fue derrotado en la segunda consiguiendo el 44,13 % de los votos (SERVEL, 2021). La diferencia en los votos obtenidos resultó significativa en términos comparados con los resultados de segundas vueltas realizadas en elecciones anteriores.

marización de sus economías en una coyuntura internacional de precios altos y que no pudieron, no supieron o no quisieron diseñar e implementar estrategias de desarrollo de diversificación de la matriz productiva de mediano y largo plazo. En la misma línea, Svampa afirma que el nuevo ciclo electoral que se inició en 2021 encuentra a América Latina sin hegemonías neoliberales ni progresistas y considera que una tarea necesaria por parte de las izquierdas consiste en *recuperar la imaginación política* porque “[u]na parte importante de los progresismos están bastante agotados, luego del ciclo hegemónico extendido entre 2000 y 2015 aproximadamente, cuyo balance –desigual, según los países– todavía sigue siendo debatido en la región” (2021: 89).

Así el escenario latinoamericano se caracteriza por una diversidad de orientaciones políticas que se plasman en preferencias divergentes y heterogéneas que nos muestran una postal de fragmentación que dificulta, o bien obstaculiza, los procesos de diálogo, la construcción de consensos mínimos y tensiona el funcionamiento y la operatividad de los mecanismos regionales -CAN, MERCOSUR y CELAC-. De hecho, resulta novedoso que en un período en el que la administración de Estados Unidos prestó poca atención a la región, sus instancias regionales se hayan debilitado tanto.

La heterogeneidad y fragmentación de la región ha sido claramente observable en la incapacidad de los gobiernos latinoamericanos para elaborar propuestas constructivas que colaboraran en el proceso de crisis de Venezuela. También, en el modo a través del cual cada gobierno -independientemente de la convergencia/divergencia política- optó por cursos de acción individuales y unilaterales para gestionar la pandemia de COVID-19, abastecerse de los insumos necesarios para la atención sanitaria y en la compra de vacunas. Este es un aspecto sobre el que coinciden la mayoría de los académicos cuando analizan la situación latinoamericana en el contexto de pandemia y pos pandemia (Frenkel & Azzi, 2021; Svampa, 2021; González et. al, 2021, Malamud & Núñez, 2021a, 2021b). El estado de situación de la región no es un hecho aislado y, como vimos en el apartado anterior, se inserta en un escenario internacional signado por una nueva crisis del orden internacional liberal -que incluye el funcionamiento de sus instituciones multilaterales-, la emergencia y consolidación de liderazgos *i-liberales* -que se vincula con el surgimiento de sesgos autoritarios y de autoritarismos de nuevo cuño en la región- y la intempestiva aparición en escena de la pandemia de COVID-19 asociada a la pugna geopolítica Estados Unidos-Rusia-China que ha afectado a la humanidad en su conjunto y que ha reforzado las dos tendencias globales antes mencionadas.

Reflexiones finales

Las reflexiones finales se organizan a través de la vinculación de los tres factores externos y de los tres factores domésticos con impacto en la región sudamericana. Su entrecruzamiento, nos permite realizar un conjunto de observaciones que los hacedores de política deberán tomar en consideración de cara al futuro.

De la conjugación del nuevo ciclo electoral 2019, los liderazgos i-liberales y el surgimiento de la pandemia de COVID-19, se observa en América del Sur la intensificación de estilos más autoritarios en la conducción de los gobiernos; la elección de presidentes que se inscriben en la centro-derecha -Luis Lacalle Pou, Mario Abdo Benitez, Guillermo Lasso, Iván Duque-; presidentes que se inscriben a la derecha del espectro político -Jair Bolsonaro con derivas cada más preocupantes por su impronta autoritaria-; las incógnitas sobre el futuro del gobierno de Perú a partir del cerrado resultado electoral; las chances que José Antonio Kast tuvo de triunfar en la segunda vuelta en Chile- y de autoritarismos de izquierda -Nicaragua, Venezuela, Cuba y las denuncias contra Andrés Manuel López Obrador en México- No obstante, cabe aclarar que los estilos más autoritarios de conducción política y los tipos de liderazgos i-liberales no son una característica exclusiva de los sectores de derecha y centro-derecha tal como se observa en los casos de Nicaragua, Cuba y Venezuela.

De la convivencia de líderes de diferente color político junto con la nueva crisis del orden internacional liberal se observa la configuración de una tendencia de deterioro y debilitamiento de los mecanismos e instrumentos de concertación política y de recesión de la integración regional: UNASUR desapareció; el Grupo de Lima se debilitó; PROSUR quedó en el muelle de San Blás; la CAN y el MERCOSUR continúan inmersos en una profunda crisis; CELAC continúa funcionando pero no puede tomar decisiones relevantes para los problemas que afectan a la región y se ha convertido en un escenario en el que se expresan de manera poco diplomática las diferencias personales entre sus líderes.

Los líderes políticos -independientemente de su orientación política- en el contexto de pandemia COVID-19 y con la nueva crisis del orden internacional comenzaron a expresar y representar sus intereses de manera más egoísta que en la década anterior. Esto implica un mayor grado de competencia entre ellos para lograr sus objetivos, así como la búsqueda de soluciones individuales antes que colectivas. En consecuencia, tales comportamientos acentúan y refuerzan el proceso de debilitamiento de los mecanismos regionales existentes. Un ejemplo claro de ello es el modo a través del cual los países sudamericanos gestionaron las políticas sanitarias y la compra de vacunas en el contexto de la pandemia COVID-19.

*La combinación de liderazgos de distintas orientaciones políticas, la nueva crisis del orden internacional y el contexto de pandemia COVID-19 también revelan que los consensos alcanzados desde la década del noventa sobre la importancia de la concertación política y la integración regional, así como su renovación y reformulación -en algunos casos- durante la primera década del siglo XXI- se han debilitado notablemente. Y lo que preocupa intensamente es la carencia de ideas y, por tanto, de intereses para construir nuevos consensos en torno de esas áreas de cuestiones de la agenda sudamericana. De alguna manera, parece que nuestros países atraviesan reiterados *déjà vu* relacionados con sus opciones de inserción internacional y de integración regional. Lo cierto es que, más allá de los impactos imprevistos derivados de la pandemia COVID-19, los países sudamericanos se encuentran atravesados por dilemas significativos: cuestionamientos del valor del régimen político democrático; problemas de estabilidad institucional; problemas de gobernabilidad; altos niveles de pobreza y desigualdad -que no tuvieron una gestión satisfactoria ni con el modelo de desarrollo ortodoxo ni con el modelo desarrollista/progresista, ni con liderazgos políticos de centro, centro-derecha, centro-izquierda, ni de izquierda-; ciclos de inserción-desinserción internacional y regional.*

La diversidad de orientaciones políticas en abstracto no debería operar como un obstáculo en la construcción de consensos sobre temas prioritarios de las políticas exteriores de los países de la región. Sin embargo, en la práctica observamos que sucede de una manera diferente. Pensemos por ejemplo, en el *consenso democrático* que se logró construir en América Latina en general y América del Sur en particular, después de los procesos de transición a la democracia en la década del noventa. Pensemos que desde que todos los países de la región completaron sus procesos de transición democrática -excepto Cuba-, durante casi tres décadas las crisis de la democracia que algunos de ellos experimentaron fueron resueltas de manera colectiva a través de la OEA, el MERCOSUR y, posteriormente, de UNASUR. El paisaje luce bastante diferente en la actualidad y puede observarse en los casos más paradigmáticos que tiene la región: Nicaragua y Venezuela. Si la preservación del régimen político democrático y el respeto de los DDHH habían sido considerados una prioridad incuestionable, hoy ese consenso pareciera estar cuestionado. La fragilidad actual de ese consenso se puede visualizar aún en aquellos casos en los que existe evidencia empírica de investigaciones realizadas por organismos internacionales como la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y su homóloga en la OEA que acreditan la existencia de rupturas del Estado de Derecho y violaciones de los derechos fundamentales.

Desde mi perspectiva, teniendo en cuenta la gravedad de los problemas sudamericanos, sería deseable que las dirigencias políticas -sin distinguir sus orientaciones ideológicas- a partir del reconocimiento de sus diferencias, trabajaran responsablemente en la construcción de nuevos denominadores comunes, aunque sean mínimos. Esos nuevos consensos serían útiles para establecer nuevos puntos de partida para que esta

tercera década del siglo XXI no se convierta en una *nueva década perdida* para la región. Se trata de compromisos, tareas y responsabilidades intrínsecas de la investidura presidencial que se hacen más urgentes con la prolongación de la pandemia de COVID-19 y el hecho de que en 2021 se ha iniciado un nuevo súper ciclo electoral en los países de la región el cual se inscribe en un contexto carente de certezas y plagado de incertidumbres. Tal vez uno de los ciclos cuyos resultados sean los más interesantes e inquietantes a la vez para el futuro de nuestra región.

Referencias Bibliográficas

- Alden, C.; Aran, A. (2017). *Foreign Policy Analysis. New Approaches*. London and New York: Routledge and Francis and Taylor.
- Allison, G. (1987). *La esencia de la decisión*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Alvarez, M.V. (2020). "Stranger Things: the future of Latin American regionalism". *Conjuntura Austral*, 11(55): 63-73.
- Amorin Neto, O. & Malamud, A. (2015). "What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico (1964-2008)". *Latin American Politics and Society*, 57(4): 1-27.
- Aron, R. (1985). *Los últimos años del Siglo*. Buenos Aires: Emecé.
- Astroza, P. (2020, Noviembre 17). "El plebiscito constituyente en Chile". *Real Instituto Elcano*. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari129-2020-astroza-el-plebiscito-constituyente-en-chile
- Breuning, M. (2007). *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Burges, S. (2018). "Venezuela's Democratic Decline and Brazil's Growing Geopolitical Headache". *Pensamiento Propio*, 47: 207-219.

- Busso, A. (1991). "Estados Unidos y la redemocratización latinoamericana. Los condicionantes externos". *Estudios Internacionales*, 94: 260-289.
- Busso, A. (2019). "El vínculo entre los condicionantes internos y la política exterior. Reflexiones sobre el caso argentino". *Ciclos*, 26(52): 3-32.
- Carlsnaes, W. (1992). "The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis". *International Studies Quarterly*, 36(3): 245-270.
- Cervo, A. (2008). "Conceitos em Relações Internacionais". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2): 8-25.
- Doyle, M. (1988a). "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. Part I". *Philosophy and Public Affairs*, 12(3): 205-235.
- Doyle, M. (1988b). "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. Part II". *Philosophy and Public Affairs*, 12(4): 323-353.
- Frenkel, A. & Azzi, D. (2021). "Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur ¿un paréntesis?". *Nueva Sociedad*, 291: 169-181.
- González, G.; Hirst, M.; Luján, C.; Romero, C. y Tokatlián, J.G. (2021). "Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano". *Nueva Sociedad*, 291: 49-65.
- Gratius, S. & Puente, J.M. (2019). "Las claves de la crisis venezolana". *Foreign Affairs Latinoamérica*, 19(2): 5-15.
- Haass, R. (2018, Marzo 21). "Liberal World Order, R.I.P.". *Project Syndicate*. Disponible en: <https://www.cfr.org/article/liberal-world-order-rip>
- Haass, R. (2019). "How a World Order Ends?". *Foreign Affairs*, 98(1): 22-30.
- Haass, R. (2020). "Present at the Disruption. How Trump Unmade U. S. Foreign Policy". *Foreign Affairs*, 99(5): 24-34.
- Heiss, C. (2020a, Abril). "Chile entre el estallido social y la pandemia". *Análisis Carolina*, 18/2020. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/chile-entre-el-estallido-social-y-la-pandemia/>

- Heiss, Claudia (2020b, Octubre). “¿Qué se juega en el Plebiscito chileno del 25 de octubre? (Y cómo llegamos hasta aquí)”. *Análisis Carolina*, 50/2020. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/que-se-juega-en-el-plebiscito-chileno-del-25-de-octubre-y-como-llegamos-hasta-aqui/>
- Hudson, V. (2007). *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield,
- Hudson, V. (2008). “The history and evolution of foreign policy analysis”. En S. SMITH, A. HADFIELD & T. DUNNE, *Foreign Policy Theories. Actors, Cases*. New York: Oxford University Press, pp. 12-26.
- Kagan, R. (2021). “A Superpower, Like It or Not. Why Americans Must Accept Their Global Role”. *Foreign Affairs*, 100(2): 28-39.
- Kegley, C. (1997). *The Domestic Sources of American Foreign Policy*. New York: St Martins Press.
- Kotkin, S. (2016). “Russia’s Perpetual Geopolitics. Putin Return to Historical Patterns”. *Foreign Affairs*, 95(3): 2-9.
- Legler, T. & Garelli-Ríos, O. (2018). “La protección de la democracia ante la crisis venezolana: los límites del nexo hemisférico-regional de gobernanza en las Américas”. *Pensamiento Propio*, 47: 159-188.
- Legler, T. & Nolte, D. (2019). “Venezuela: la protección regional multilateral de la democracia”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 19(2): 43-51.
- Long, T. (2015). “Coloso fragmentado: la agenda “interméstica” y la política exterior latinoamericana”. *Foro Internacional*, LVII(227): 5-54.
- López Maya, M. (2018). “El colapso de Venezuela ¿qué sigue?”. *Pensamiento Propio*, 47: 13-35.
- Lorenzini, M.E. & Pereyra Doval, G. (2020). “Tendencias del orden internacional y sus efectos sobre el tablero sudamericano”. *Conjuntura Austral*, 11(55): 35-50.
- Lorenzini, M.E. (2017). “La democracia venezolana en su laberinto”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 17(3): 43-48.

- Lorenzini, M.E. (2021). "La política exterior de Cambiemos y la posición frente al caso de Venezuela". *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, 1(1): 94-107.
- Lorenzini, M.E. & Pereyra Doval, G. (2019). "Posneoliberalismo y después. El Centro Relativo del Sistema Político y el ascenso de la Marea Celeste en el espejo de la Política Exterior de Argentina y Chile". *Revista de Ciencia Política*, 39(3): 435-457.
- Maira, L. (1986). *El sistema internacional y América Latina. ¿Una nueva era de hegemonía norteamericana?* Buenos Aires: RIAL-Grupo Editor Latinoamericano.
- Malamud, C. & Núñez, R. (2021a, Octubre 18). "La integración latinoamericana: irrelevancia tras el intento de liderazgo mexicano". *Real Instituto Elcano*. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari84-2021-malamud-nunez-la-integracion-latinoamericana-irrelevancia-tras-el-intento-de-liderazgo-mexicano
- Malamud, C. & Núñez, R. (2021b, Febrero 18). "Vacunas sin integración y geopolítica en América Latina". *Real Instituto Elcano*. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari21-2021-malamud-nunez-vacunas-sin-integracion-y-geopolitica-en-america-latina
- Manning, B. (1976-1977). "The Congress: The Executive and Intermestic Affairs Three Proposals". *Foreign Affairs*, 55: 306-324.
- Mearsheimer, J. (2018). *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven and London: Yale University Press.
- Mearsheimer, J. (2019). "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order". *International Security*, 43(4): 7-50.
- Mearsheimer, J. (2021). *The tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton Company.
- Ming, S. (2014). "Rusia y China: ¿aliados-rivales? Geopolítica de los acuerdos por el gas". *Nueva Sociedad*, 253: 177-186.
- Muñoz, H. (1987). *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: Continuidad en la crisis. Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1986*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano-PROSPEL.

- Murillo Zamora, C. (2011). "Análisis de Política Exterior". En C. MURILLO ZAMORA (ed.), *Hacia un Nuevo Siglo en Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional de Costa Rica, pp. 201-220.
- Nye, J. (2015). "Is the American Century Over?". *Political Science Quarterly*, 130(3): 393-400.
- Nye, J. (2016). "Will Liberal Order Survive? The History of an Idea". *Foreign Affairs*, 96(1): 10-16.
- Ominami, C. (2021). "PROSUR ¿integración o revancha ideológica?". *Nueva Sociedad*, 291: 157-168.
- Panizza, F. (2006). "La Marea Rosa". *Correo Americano*, 8: 5-24.
- Putnam, R. (1996). "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel". *Zona Abierta*, 74: 69-120.
- Rapoport, M. (2004). *Historia Política, Económica y Social de la Argentina (1980-2003)*. Buenos Aires: Ariel.
- Rosenau, J. (1969). *Linkage Politics: essays on the convergence of national and international systems*. New York: Free Press.
- Rosenau, J. (1973). "Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales". En J. ROSENAU & D. SINGER (eds.), *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*. Buenos Aires: Nueva Visión, pp. 61-105.
- Rosenau, J. (1994). "Pre teorías y teorías sobre política exterior". En J. VÁZQUEZ (ed.), *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*. México: Ed. Limusa, pp. 207-219.
- Rosenau, J. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Russell, R. (1992). *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Schenoni, L. & Malamud, A. (2021). "Sobre la creciente irrelevancia de América Latina". *Nueva Sociedad*, 291: 66-79.

- Stefanoni, P. (2021). Derechas alternativas, la fórmula política que seduce a los jóvenes, según historiador. Entrevista en el Programa “Camilo” de CNN en español. 22 de noviembre.
- Svampa, M. (2021). “La pandemia desde América Latina. Nueve tesis para un balance provisorio”. *Nueva Sociedad*, 291: 80-100.
- Trenin, Dimitri (2021, Octubre 18). “The Impact of Sino-American Rivalry on Russia’s Relations with China”. *Carnegie Moscow Center*. Disponible en: <https://carnegie-moscow.org/commentary/85580>
- Van Klavaren, A. (2018). “El eterno retorno del regionalismo latinoamericano”. *Nueva Sociedad*, 275: 62-72.
- Van Klaveren, A. (1992). “Entendiendo las Políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”. *v*, 98: 169-216.

CAPITULO II

Bolsonaro y el MAS en Bolivia: entre las divergencias ideológicas y las convergencias materiales

Natalia Ceppi¹ - Gisela Pereyra Doval²

1 Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CEI-CERIR-UNR). Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Titular de Derecho Consular y Diplomático, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales- UNR. Miembro del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). E-mail: nataliaceppi@gmail.com

2 Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Doctora en Relaciones Internacionales (UNR) y Posdoctora en Relaciones Internacionales por la misma institución. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Adjunta de Problemática de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales-UNR. Investigadora del Centro de Estudios Comparados-UNR. Miembro del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). E-mail: gpdoval@gmail.com

A modo de introducción

La llegada de Bolsonaro al poder generó posturas dicotómicas en sus pares de la región. Por un lado, encontramos aquellos que vivieron con cierto alivio el proceso de debilitamiento que atravesaba la ola progresista, propia de la primera década del presente siglo, y por otro, aquellos que sintieron estupor al ver cómo gran parte de la sociedad brasileña había avalado que la conducción de su país quedara en manos de una fuerza política de derecha. Sin embargo, en este juego de amores y odios, había un punto en común: la incertidumbre sobre el devenir de los vínculos interestatales frente a un mandatario con un perfil controvertido, extremista y en ocasiones, incendiario. En sus discursos no han faltado cuestiones como el abordaje del tema migratorio en materia de seguridad nacional, la religión como variable política y social, la doctrina de las fronteras ideológicas, la pugna hegemónica China-Estados Unidos y la necesidad de *desregionalizar* el accionar de Brasil y *desideologizar* la política exterior, las cuales fueron reforzadas, entre otras, con la eclosión de la pandemia.

La radicalidad de la propuesta bolsonarista disparó un sinnúmero de proyecciones sobre cómo sería la convivencia con todos sus vecinos, pero especialmente con aquellos, como Bolivia, que en términos políticos se encontraba –y se encuentra– en las antípodas. Este capítulo propone reflexionar sobre la relación entre Bolivia y Brasil a partir del arribo de Bolsonaro, teniendo en cuenta la intensidad que la misma adquirió durante la estadía del PT en el Ejecutivo, en particular, durante los mandatos de Da Silva. En ese entonces, fueron varios los factores que permiten explicar el profundo dinamismo de la relación bilateral, a saber, la sinergia en materia de principios e ideales –aunque con sus particularidades– sostenidos por Evo Morales y Lula, en tanto exponentes del ciclo progresista; la existencia de negocios en torno a la compra-venta de gas natural boliviano, inaugurados en la presidencia de Cardoso y la apuesta por parte de Lula a la *sudamericanidad* como uno de los pilares de su política exterior. En la era Lula había una visión consensuada sobre la importancia de profundizar, en una primera instancia, los vínculos vecinales para escalar posteriormente a una plataforma global. La región fue el primer escalón en el proyecto de las *multilatinas* o la internacionalización de las empresas brasileñas, por ejemplo, Petrobras; compañía clave en el desarrollo de los contratos energéticos entre ambos estados.

En base a esto nos preguntamos cómo se han desarrollado los vínculos brasileños-bolivianos desde la derrota del PT en 2018, teniendo en cuenta no sólo las profundas divergencias políticas que exhiben las propuestas del MAS –tanto Morales como Luis

Arce-¹ frente al proyecto de Bolsonaro sino también al derrotero de la realidad boliviana de los últimos tiempos. Sostenemos como conjetura que la distancia ideológica entre el MAS y el actual mandatario de Brasil paralizó la dimensión política de la agenda bilateral pero no obró como impedimento para que ambos países concentraran esfuerzos en sostener y alimentar el plano económico-comercial (fundamentalmente energético), el cual no sólo es el motor de la relación bilateral, sino que es el que le otorga su verdadera entidad. En otras palabras, frente a sus retóricas radicales divergentes tanto los gobiernos de Bolivia como el de Brasil apelaron al pragmatismo porque a pesar de las diferencias, también es posible beneficiarse recíprocamente.

A los fines organizativos, el capítulo se encuentra estructurado en lógica espejo. En primer lugar, abordamos las principales perspectivas y acciones que han marcado el área política de sendas agendas externas, en particular, los ámbitos regional y extra-regional, focalizándose esta última en los vínculos con China y Estados Unidos. En segundo lugar, nos abocamos a recorrer brevemente los ejes estructurales de sus programas económicos, sobre todo en lo que respecta al binomio Estado-mercado. Finalmente, en tercer lugar, ponemos bajo la lupa los contactos bilaterales, teniendo en cuenta cómo han jugado las divergencias y los intereses en común en la construcción de la dinámica relacional.

Bolsonaro y la región: de la indiferencia a la irrelevancia

El ascenso de Bolsonaro a la presidencia brasileña no ha augurado nada bueno para la región. Tanto el presidente como asesores cercanos han declarado que el MERCOSUR y otros esquemas de cooperación no son una prioridad para este gobierno. En este sentido, Weiffen (2020) nos plantea que la resiliencia de los bloques regionales está asociada a un proceso de continuo ajuste de sus reglas e instituciones para adaptarse a las cambiantes circunstancias y demandas a través del tiempo. Por lo que puede argumentarse aquí que —salvo el MERCOSUR que está intentando sobrevivir— casi la

1 En términos temporales, Morales y Bolsonaro compartieron sólo un año como primeros mandatarios. Sin embargo, el capítulo recorre transversalmente sus acciones y propuestas de gobierno no sólo para dar cuenta de sus divergencias y puntos de encuentros, sino porque el proyecto de Morales ha sido retomado —con algunos ajustes— por Arce.

totalidad de los esquemas regionales surgidos a comienzos de la primera década del 2000 no han sido resilientes y, por lo tanto, han desaparecido o fracasado.

Así, la previa salida brasileña de UNASUR siguió profundizándose con la escasa importancia que el mandatario le mostró al Grupo de Lima que supuestamente reemplazaría el esquema abandonado en el tratamiento de la crisis venezolana. El Grupo de Lima se creó con la intención de establecer consensos hacia adentro con respecto a Venezuela, en consonancia con Estados Unidos. Casi un mecanismo de lobby institucionalizado, su objetivo exclusivo es vehiculizar la presión hacia Venezuela. La concordancia con Estados Unidos se refleja en el privilegio que se otorga a organismos como la OEA, donde este país tiene claros beneficios por sobre homólogos regionales (Mercado, 2019). Cuando Bolsonaro asume, el Grupo de Lima ya había sido creado, pero —como veremos más adelante— la coincidencia ideológica y el nuevo alineamiento a Estados Unidos, reforzará la intención de que sea la potencia regional quien marque las directrices de la crisis venezolana, incluso ante una eventual intervención armada. La verdad es que, para Brasil, el Grupo de Lima no comportó ninguna acción distinta a las que venía llevando a cabo como gobierno soberano. Para Bolsonaro, fue más un cierre de filas hacia adentro y una demostración del alineamiento a Estados Unidos que otra cosa. El tratamiento de la crisis política venezolana, con su coletazo en la cuestión migratoria regional es un ejemplo claro de ello, adoptando un discurso nacionalista e intervencionista, u otro más sosegado, según la lectura de los tiempos de la crisis promovida por Washington. La estrategia adoptada por Bolsonaro para abordar la pandemia también se inserta en esta línea de acción a través de la militarización de las fronteras y la inserción en el discurso en una dicotomía izquierda/derecha funcional (Pereyra Doval & Ordoñez, 2020). Con el anuncio de Argentina de retirarse del Grupo, en marzo de 2021, esta estrategia recrudece.

Por otra parte, la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) se produce un par de meses después de la asunción de Bolsonaro. Este fue el envión que faltaba para que, aquellos países que habían girado a la derecha, renunciaran definitivamente a la UNASUR —mecanismo que fue literalmente reemplazado por este nuevo esquema más laxo—, decretando su desaparición. Así, el PROSUR se crea con dos intenciones: como un mecanismo de integración *superador* de la UNASUR en cuanto a lo económico-comercial, la idea es virar al Pacífico; y desde el punto de vista político, la idea es *despolitizar* o *desideologizar*² a la región. Del lado de Bolsonaro esca-

2 Se entiende que la despolitización, así como la desideologización son artilugios discursivos. El giro a la derecha y el giro a la izquierda estuvieron igualmente politizados e ideologizados, lo que cambia es la marcha de las relaciones. Mientras que las relaciones del giro a la izquierda se orientaron a la región y a esquemas de cooperación más política; el giro a la derecha viró hacia Estados Unidos y socios más tradicionales además de tener una veta más comercialista.

sa importancia se le ha dado al nuevo mecanismo, lo que demuestra que su desinterés por la región es independiente de los canales de cooperación que se utilicen.

Otro esquema regional que surge a instancias de Brasil y que es abandonado posteriormente por Bolsonaro es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Heredera del Grupo Río e integrada por los países de la UNASUR más México y el Caribe, su objetivo era generar un foro de discusión política basado en la unidad cultural sin Estados Unidos y Canadá. Creada en el apogeo del regionalismo posliberal; con el giro a la derecha sus actividades se vieron menguadas (Lorenzini & Pereyra Doval, 2020). Bolsonaro retiró a Brasil del grupo en enero de 2020, esto, sumado al advenimiento de la pandemia contribuyó a la semiparalización de la Comunidad.

Por último, respecto al MERCOSUR, ya desde el binomio Macri-Temer comenzó a priorizarse la necesidad de resolver cuestiones como las barreras al intercambio comercial que venían obstaculizando el desenvolvimiento regular del proceso. La renovada importancia asignada a la cuestión comercial y su regulación se observó en el marcado interés por intentar ensamblar al MERCOSUR con la Alianza del Pacífico. También en el interés por los nuevos megabloques —Tratado Transatlántico, TTP, Asociación Económica Integral Regional— que fueron visualizados como una oportunidad para hallar respuestas a las necesidades comerciales del gobierno: mayor y mejor inserción comercial internacional, diversificación de mercados de destino y de la canasta exportadora, búsqueda de inversiones externas, entre los más destacados. Sin embargo, a partir del ascenso de Alberto Fernández a la presidencia argentina, las relaciones bilaterales —ya fragilizadas durante la campaña presidencial argentina a partir de dichos de Bolsonaro— siguen en picada. El cambio hegemónico mundial y el shock pandémico representan dos de los condicionantes externos más importantes a tener en cuenta, pero las preferencias contrapuestas de ambos mandatarios son las responsables del deterioro bilateral y del bloque: a la preferencia por el Sur Global de Fernández se contraponen el Occidentalismo Rígido de Bolsonaro; al intento de equidistancia entre China y EEUU, el alineamiento irrestricto con EEUU; y al multilateralismo, el anti-globalismo. Respecto del MERCOSUR, las dos preferencias más determinantes son en los modelos de desarrollo: una visión nacionalista de Fernández *contra* una liberal de Bolsonaro ya que ellas son las que moldean las preferencias respecto al tipo de regionalismo al que cada país aspira. La visión nacionalista, más cepalina, tiende al estatismo y proteccionismo; en contraste, la liberal, privilegia el crecimiento económico a través de un sector exportador fuerte. Esto hace que el posicionamiento sobre la integración sea divergente, ya que las visiones de la integración aluden a la preferencia de los actores respecto de la forma en la que los procesos de integración se desarrollan, y también al modo en el que deciden su participación. En este sentido, la visión más individualista y liberal de Bolsonaro, choca con la búsqueda de formas más profundas, con tintes más solidarios de Fernández. Lo que llamamos *Regionalismo Económico*

Estricto, refiere a formas de integración que demandan mayores compromisos y que recortan márgenes de acción a los estados miembros en negociaciones con terceros. Las uniones aduaneras representan un límite a la política comercial pues las negociaciones tienen que hacerse en conjunto con el bloque. Por su parte, el *Regionalismo Económico Laxo* es aquel que permite a los estados diversificar sus vínculos comerciales vía tratados de libre comercio o acuerdos de complementación económica con escasas restricciones, optando por formas menos comprometidas de integración (Lorenzini & Pereyra Doval, 2019).

De acuerdo con la visión de Fernández, muchas industrias argentinas sufrirían con una mayor apertura a través tanto de la baja del arancel externo común (AEC) como de la posibilidad de negociar unilateralmente acuerdos con terceros países. Bolsonaro, por su parte, ha hablado de tomar medidas unilaterales que contemplen la reducción del arancel externo común, ya que la propuesta argentina no le resulta suficiente. Durante el 2021 las negociaciones y pujas fueron respecto a esto último. Finalmente, a principios de octubre de 2021, bajo la presidencia *pro tempore* de Brasil, ambos países acordaron una reducción del 10% en el AEC en una lista de productos que alcanza al 75% del universo arancelario del bloque y deja fuera a los sectores sensibles como el automotor, el textil y el de calzado. Como en todo acuerdo, ambas partes han cedido. Paraguay también ha aceptado la rebaja. Sin embargo, Uruguay la ha bloqueado y (supuestamente) lo seguirá haciendo si no se le concede permiso para negociar otros acuerdos comerciales de manera bilateral.

Bolivia y la inevitabilidad regional

Para un país en situación de mediterraneidad y que, además, puede entenderse como un Estado pequeño, el escenario regional posee tradicionalmente un lugar prioritario en el armado de la política exterior. A partir de la llegada de Morales al Ejecutivo en 2006, dicha premisa se hizo más evidente gracias a la retroalimentación de dos elementos que marcaban el derrotero de la primera década del presente siglo: la pertenencia del MAS al denominado ciclo progresista –en palabras de Svampa (2017)- y la posibilidad de concretar negocios y nuevos acuerdos de diversa índole.

Para el oficialismo, poner foco en el contexto vecinal y/o regional implicaba *volver a las raíces; reconstruir* los lazos naturales del país (de hermandad) que se habían debilitado durante los años noventa cuando el accionar de la Cancillería había quedado supedita-

do a los designios de Estados Unidos y de los organismos financieros internacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014). Asimismo, este *retorno a la región* se asociaba al establecimiento de relaciones bilaterales complementarias y menos asimétricas, en tanto uno de los principales objetivos de la política exterior del período.

Al compás del ciclo progresista, la administración Morales promovió, al igual que gran parte de la región, la necesidad de repensar la concepción de regionalismo que imperaba hasta entonces. Así, el regionalismo abierto, en tanto estrategia de integración anclada exclusivamente en lo económico, ingresó a una etapa de crisis a partir del primer quinquenio de 2000, favoreciendo el surgimiento de instancias de cooperación y concertación de nuevo tipo (Sanahuja, 2012).

Con sus particularidades, los tres esquemas Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), UNASUR y CELAC han sido espacios muy valorados por el MAS –aún en plena etapa de ocaso– por diversos motivos: su identificación como instancias superadoras de los modelos de integración clásicos; la posibilidad de presentarse como plataformas para multilateralizar temáticas de la agenda doméstica y externa y, procurar acompañamiento y capitalizar oportunidades económico-comerciales y políticas.

A modo de ejemplo, Morales buscó cobijo en UNASUR en 2008 en plena crisis político-institucional con los entonces prefectos opositores de la llamada *media luna*³ (El País, 16/09/2008). CELAC fue promocionada por el ex mandatario, acorde con sus postulados ideológicos, como una “instancia de liberación latinoamericana”, al ser “una nueva OEA sin Estados Unidos” (Telesur, 27/01/2016: s/n). En paralelo, fue uno de los tantos ámbitos en los cuales visibilizó –buscando apoyo– su disputa con Chile por la obtención de una salida soberana al Pacífico.

Por su parte, ALBA-TCP merece una consideración especial. A diferencia de la CELAC y la UNASUR, esta alianza forjada por Fidel Castro y Hugo Chávez en 2004 fue más allá de una instancia de diálogo y concertación política, o bien fungió como un espacio de denuncia y de lucha contra el capitalismo y el imperialismo. Gracias al *boom* de los precios internacionales de los *commodities* durante la primera década del presente siglo, el gobierno venezolano financió múltiples misiones sociales en materia de salud y educación, mientras que Cuba aportó profesionales en el área (Alvarado Aguilar, 2009; Van Klaveren, 2018). El Programa Yo Sí Puedo/Misión Robinson Internacional –analfabetismo–; Becas Internacionales ‘Gran Mariscal de Ayacucho’ –formación universitaria de jóvenes de bajos recursos–; Misión Batallón 51 –atención gratuita de médicos venezolanos formados en Cuba–; Misión Moto Méndez –atención gratuita y ayuda técnica

3 Tarija, Santa Cruz, Pando y Beni.

a personas con capacidades diferentes-; y Operación Milagro –cirugías oftalmológicas gratuitas- fueron, sólo por mencionar algunos, los instrumentos que evidenciaron que los vínculos entre Cuba y Venezuela no descansaban sólo en las ideas revolucionarias.

En este marco, el gobierno de Morales también fue receptor de donaciones, reducción arancelaria en acuerdos comerciales y créditos reembolsables para obras de infraestructura (Vergara Toro, 2016). Entre 2007 y 2011 Venezuela financió el Programa *Bolivia Cambia, Evo Cumple* cuyos fondos se destinaron –de acuerdo al MAS- a saneamiento, centros médicos y espacios de recreación en zonas periféricas por un monto estimado en U\$ 460 millones (Ceppi, 2015). Ahora bien, cabe subrayar sobre esta cuestión la existencia de zonas grises sobre los verdaderos montos y destinos ya que, lejos de atravesar los canales normales propios de la cooperación, los fondos se recibían y direccionaban desde la Embajada de Venezuela en La Paz (Vergara Toro, 2016).

A pesar de los cuestionamientos a los modelos de integración tradicionales, Bolivia no abandonó ni la CAN ni el MERCOSUR. Es más, con este último suscribió en 2012 el protocolo de adhesión como Estado miembro con miras a dejar atrás su condición de Estado asociado⁴. Para Agramont Lechín (2015), detrás de esta jugada se perciben dos objetivos: el primero, sostener un alto nivel de diálogo, teniendo en cuenta que además de los temas económicos, Bolivia comparte fronteras con tres estados miembros (Argentina, Brasil y Paraguay) y dos asociados (Chile y Perú), lo cual reviste una vasta agenda a considerar. El segundo, contrarrestar el declive de la CAN y el ALBA-TCP que, por diferentes factores, ingresaron a una fase crítica. En definitiva, Bolivia apeló a un regionalismo de doble pertenencia. Abrazó con fuerza los esquemas de cooperación y concertación surgidos en el presente siglo, pero sin relegar su participación o contactos con espacios donde la integración se dirimía básicamente en términos de liberalización económica.

El escenario sudamericano continuó siendo prioritario en la agenda externa del MAS aun cuando la ola progresista comenzó a perder dinamismo. El corrimiento ideológico –expresado en eventos como el triunfo de Mauricio Macri, el *impeachment* a Dilma y luego la victoria de Jair Bolsonaro y el posicionamiento ortodoxo de Lenín Moreno- generó el retraimiento de la dimensión política de los contactos con la región, pero sin afectar los negocios en curso; negocios, como el caso de los contratos gasíferos con Argentina y Brasil, que habían sido acordados entre gobiernos ideológicamente afines⁵.

4 Este proceso aún no se ha concretado.

5 Al observar los datos oficiales de Bolivia no se exhiben variaciones significativas ni interrupciones en los volúmenes de gas exportados a Argentina y Brasil a lo largo de la segunda década de 2000 (Fuente: UDAPE). Además, estos vecinos lideraron los primeros lugares a nivel de exportaciones bolivianas en el mismo período, a pesar de los cambios gubernamentales experimentados.

Bolsonaro entre la alianza ideológica con Estados Unidos y la pragmática con China

Con respecto a las relaciones extra-regionales brasileñas hay dos que resaltan por su importancia, tanto material como discursiva: Estados Unidos y China. Estados Unidos ha sido un socio inamovible de Brasil desde antes de su independencia. A lo largo de la historia, la relación con dicho país estuvo en el centro de las decisiones brasileñas, con arreglo a fines o a valores (modelo pragmático o ideológico respectivamente). El ideológico está vinculado con una justificación de la alianza con Estados Unidos a partir de factores de orden normativo y de una convergencia de valores entre ambos países. El americanismo pragmático está justificado a partir de una naturaleza instrumental, donde la alianza con Estados Unidos supondría un mejor aprovechamiento de las oportunidades a nivel sistémico (Pinheiro, 2004). Desde que Bolsonaro asumió, es notable la veta ideológica de esta relación bilateral. Según Pereyra Doval & Ordoñez (2020), la idea detrás de esta forma de vinculación frente a Estados Unidos fue introducir a Brasil en una lucha civilizacional a tono con la prédica liderada por el entonces presidente Trump, en donde el abandono de algunos esquemas multilaterales—incluidos aquellos regionales— era visto como primordial. El endurecimiento del discurso respecto a Venezuela y la *securitización* de las relaciones regionales también se trasplanta desde el Norte. Asimismo, la estrategia adoptada por Bolsonaro para abordar la pandemia se insertó en el modelo de americanismo ideológico; en este sentido se verificó una unidad de discursos y acciones entre Brasil y Estados Unidos tanto en lo referente a la modalidad de confinamiento social como al controvertido uso de la hidroxiquina como tratamiento para la enfermedad, conformándose una *dimensión sanitaria* en la relación entre ambos países. A su vez, presentaron coincidencias con otros aspectos del occidentalismo rígido, como el cuestionamiento a la OMS sobre el papel de coordinador de los esfuerzos globales de combate al COVID-19, o en la inserción de este discurso en una dicotomía izquierda/derecha funcional, tanto a la variable macro como a la disputa política interna.

En este sentido, la derrota de Trump en las elecciones presidenciales y la asunción de Joe Biden fueron percibidos como acontecimientos más disruptivos que la misma pandemia; tanto que Bolsonaro tardó un tiempo en reconocer el resultado de los comicios norteamericanos. Asimismo, el representante de Biden para la región, Juan González, no fue a Brasil en su primer viaje a Sudamérica en abril de 2021. Es que, en la actualidad, Bolsonaro no coincide programáticamente con Estados Unidos en los lineamientos principales y más acuciantes de política externa como el multilateralismo, lo medioambiental y el tratamiento de la pandemia. Sin embargo, en los últimos meses

se han enviado algunas señales que confirman la importancia que cada uno tiene para el otro. En primer lugar, respecto a la Cumbre del Clima convocada por Biden a fines de abril, Bolsonaro adoptó un discurso ambientalista totalmente distinto al momento en que tuvieron lugar los incendios del Amazonas y el ofrecimiento de ayuda por parte de Macron. Ante la virtual soledad en la que se encuentra Bolsonaro, pensamos que esta postura tuvo como único objetivo limar asperezas con Biden. También, puede ser entendido como un producto de la gestión de quien asumiera como nuevo ministro de relaciones exteriores a fines de marzo, Carlos França —diplomático mucho más discreto en sus interpretaciones ideológicas que su antecesor, Ernesto Araújo—. En segundo lugar, Bolsonaro ha recibido a dos figuras fundamentales para la relación bilateral: en julio al director de la CIA William Burns y en agosto al consejero de seguridad nacional Jake Sullivan. La visita de Burns podría considerarse de *disciplinamiento*, aunque analistas más extremos consideran que “Estados Unidos está dispuesto a frenar el avance de la centroizquierda en la región, y coordina con Bolsonaro medidas de acción directa” (ADN, 07/07/2021: s/n). Con respecto a Sullivan, el consejero se reunió con Bolsonaro dispuesto a comenzar a cooperar prioritariamente en el tema de la red 5G y Open RAN, además de afianzar en la agenda bilateral cuestiones de democracia y DDHH por lo que Venezuela, Nicaragua y Cuba no quedaron excluidas de la charla. Supuestamente, Sullivan habría ofrecido a Brasil el ingreso como socio global de la OTAN —lo que permitiría la compra de armamentos a países miembros y el entrenamiento militar en centros de la organización—. Sin embargo, aunque pudiera suponerse que Brasil firmaría con los ojos cerrados el trato, en realidad se trata de un beneficio condicionado. A cambio, Sullivan le habría pedido a Bolsonaro que impida la participación de la empresa china Huawei en la licitación de la banda 5G (El Economista, 10/08/2021).

Esto es porque China viene escalando en su relación con Brasil, la región y el mundo, al punto de que, desde hace un tiempo, se discute una nueva bipolaridad entre este país y Estados Unidos que se dispara a partir de una guerra tecnológica y comercial⁶. La relación bilateral entre China y Brasil no fue pareja, pero sí ascendente. Los vínculos fueron creciendo a través del tiempo hasta que con FHC se definieron como prioritarios. De allí en adelante cada uno de los gobiernos brasileños fue afianzando lazos de amistad hasta

6 En este punto existe un debate académico no solo acerca de la visión del mundo y su polaridad, sino también respecto a cuál es la posición que adopta el resto de los países ante la misma. En este sentido, no se observan visiones contrapuestas, pero sí contrapuntos sutiles. Algunos autores observan un bipolarismo un poco más rígido, con Estados Unidos y China más tensionados, mientras que otros autores perciben más espacio para la equidistancia del resto (Tokatlian 2021a y 2021b, Battaleme 2021, Battaleme & Rossi 2021, Bielsa 2021, Turzi 2021, Malacalza 2021, Calle 2021). Por último, hay otros autores que observan una tripolaridad atenuada. Estos no niegan la importancia de Estados Unidos y China, pero observan a otros actores que están cobrando cada vez más importancia y que podrían llegar a impactar el sistema —puntualmente Rusia— (Pereyra Doval & Ordoñez, 2021).

alcanzar, con Rousseff, el primer lugar en el intercambio comercial bilateral (lugar históricamente ocupado por los Estados Unidos). El factor China sufrió una modificación que comenzó con Rousseff, pero se profundizó con Temer: el cambio de énfasis de un socio político estratégico a uno sólo comercial y de inversiones (Reis da Silva & Pérez, 2019).

Esta tendencia continuará con Bolsonaro, pero con algunos matices que la hacen única. La característica más marcada de esta relación bilateral hasta ahora es la ambigüedad. Ya desde la campaña, Bolsonaro tendrá una mirada y un discurso hostil hacia China. Aquí las cuestiones internas estuvieron estrechamente relacionadas con las acciones de política externa: el *lobby* del *agrobusiness* que fue una de las principales fuentes de apoyo y votos a Bolsonaro, por un lado, se regocija del discurso antichino ya que siguen prefiriendo el *status quo* impuesto por Norteamérica, pero al mismo tiempo, están preocupados de que China pueda dejar de comprar granos y materias primas (las exportaciones de petróleo y soja a China son pilares en la economía brasileña). Por otra parte, la afinidad ideológica entre Trump y Bolsonaro, no se tradujo en un aumento comercial ni de inversiones, lo que deja a China como principal socio.

China ha mostrado signos de malestar ante algunas situaciones discursivas, advirtiendo a Bolsonaro sobre el costo económico de querer ser el *Trump tropical* (La Vanguardia, 02/11/2018). Estas actitudes tuvieron paralelos en funcionarios del gobierno como el ex ministro de relaciones exteriores, Ernesto Araújo y los mismos hijos del presidente. Más adelante, ya con la pandemia transversalizando todas las aristas de la relación bilateral sucedieron varias cosas. En primer lugar, las autoridades chinas ligaron la importación de insumos para producir la vacuna al estado de la relación (el Instituto Butantan de São Paulo es el responsable por la producción de la vacuna Coronovac en sociedad con el laboratorio Sinovac y Fiocruz por la producción de Astrazeneca, también con insumos que se importan desde China). Por tanto, después de muchos desplantes —incluido el ataque y acusación de espionaje del diputado e hijo del presidente Eduardo Bolsonaro a la Embajada china y sus integrantes—, el gobierno brasileño ha intentado una reaproximación. Sin embargo, las nuevas lisonjas no fueron suficientes y el gobierno chino ejerció presión para que, a cambio de los insumos sanitarios, se relevara de su cargo a Araújo como una señal de buena voluntad de Bolsonaro a favor de China. Dos meses después, el ministro fue dimitido y, a pesar de las declaraciones del presidente “Quem demite ministro sou eu. Ninguém me procurou, nem ousaria procurar no tocante a isso. Assim como nós não faríamos como qualquer outro país do mundo, de falar que esse ou aquele deveria ser demitido” (Estado, 21/01/2021: s/n), no puede dejar de sospecharse que la ecuación china estuvo involucrada en la decisión. En segundo lugar, como adelantamos más arriba, el gobierno chino también ligó la provisión de insumos a otro tipo de cuestiones generando un verdadero *linkage* con la *dimensión sanitaria*: la promesa del gobierno brasileño de bajar el tono agresivo respecto de la participación de Huawei en la licitación del 5G.

China y Estados Unidos en Bolivia, entre el ascenso y el conflicto

En el ámbito extra-regional, también Estados Unidos y China son los dos actores que merecen una consideración especial en el marco de la política exterior boliviana del período; el primero por los niveles de conflictividad y el segundo por su ascenso vertiginoso en la agenda del país andino.

Con respecto a Estados Unidos, desde sus orígenes, el MAS planteó una postura crítica y radical, con una retórica antiimperialista, anticapitalista y contra-hegemónica que, en alianza con Cuba y Venezuela, encendió luces de alerta en la Casa Blanca. Dicha hostilidad tomó un rumbo ascendente a partir de la declaración de *persona non grata* en 2008 del entonces embajador de Estados Unidos en La Paz, Philip Goldberg, quien fue acusado de conspirar contra el gobierno de Morales en pleno conflicto entre éste y los departamentos de la media luna. Además, expulsó –bajo el mismo argumento- a la *Drug Enforcement Administration* (DEA) y la *United States Agency for International Development* (USAID). Como contrapartida, Estados Unidos hizo lo propio con el embajador de Bolivia en Washington, Gustavo Guzmán, y suspendió los beneficios comerciales de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas y de Erradicación de la Droga (ATPDEA, por su sigla en inglés), argumentando que el país no había avanzado lo suficiente frente al narcotráfico (Canelas & Verdes-Montenegro, 2011). Tras estos episodios, ambos países mantuvieron sus respectivas representaciones a nivel de encargado de negocios, a pesar de la importancia comercial de Estados Unidos para el Estado andino ya sea como destino de sus productos (estaño, plata, aceite de petróleo, etc.) o bien, como proveedor (gasolinas para vehículos, aceites lubricantes, turbinas de gas, etc.)⁷.

La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca potenció la distancia entre los dos países. Los desencuentros fueron en camino ascendente y no quedaron encapsulados en el tratamiento bilateral; se trasladaron a los escenarios multilaterales y a los espacios digitales –en especial, Twitter-, donde las críticas directas e indirectas de los dos ex mandatarios han sido cotidianas. Año a año, Morales en la sesión de apertura de la Asamblea General de Naciones Unidas, le adjudicó a Estados Unidos la *responsabilidad de los males de la humanidad*. Cuestionó con vehemencia su accionar en la lucha contra el narcotráfico, el conflicto en Medio Oriente, el bloqueo a Cuba y su posicionamiento ante gobiernos *socialistas o progresistas*. Tampoco quedaron al margen las

7 Se recomienda consultar los boletines informativos del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE). Disponibles en <https://ibce.org.bo/>

políticas de libre mercado y el vínculo con los organismos financieros internacionales, las posturas sobre cuestiones medioambientales -por ejemplo, el retiro en 2017 del Acuerdo de París- o los votos/abstenciones en organismos como Naciones Unidas u OEA, empleados como mecanismos para entrometerse en los asuntos internos de otros estados⁸. Por su parte, Trump no dudó en arremeter contra el socialismo, particularmente en los casos de Cuba y Venezuela que, para la visión de Morales, equivalía a juzgar a su propio gobierno. En 2019 el ex presidente estadounidense afirmó que el socialismo “destroza naciones y destruye sociedades (...) el socialismo y el comunismo no abogan por la justicia, la igualdad o la eliminación de la pobreza, y desde luego no se preocupan por el bien de la nación (...) solo consisten en una cosa: en dar poder a la clase dirigente” (Trump, 2019: 16).

Ahora bien, más allá de los cuestionamientos sobre las posturas adoptadas por cada gobierno en la relación Estado-mercado y Estado-sociedad, el punto más álgido de la enemistad se evidenció en la actitud del gobierno de Trump frente a la dimisión forzada de Morales-Linera, tras la crisis político-institucional desatada a raíz de las acusaciones de fraude en las elecciones de octubre de 2019. En un comunicado oficial, Trump celebró la salida de Evo Morales (y del MAS), por sus intenciones de desconocer tanto la Constitución Nacional como la voluntad de los ciudadanos. “Morales’s departure preserves democracy and paves the way for the Bolivian people to have their voices heard” (Embajada de Estados Unidos en Argentina, 11/11/2019: s/n). Como era de esperarse, Estados Unidos fue uno de los primeros países en reconocer a Jeanine Áñez como presidente interina.

Por su parte, el vínculo con China posee un cuadro de situación diametralmente opuesto a la relación con el país del norte. Esto responde a diversos factores, tales como el ya mencionado sostenimiento por parte del MAS de una retórica contra-hegemónica donde prevalezcan relaciones diversificadas, solidarias y complementarias; la expansión global de China para la obtención de materias primas y *nuevos socios* políticos y económicos mediante préstamos, financiamiento y adquisición de empresas, entre otros y, la necesidad por parte de Bolivia de ampliar sus destinos de exportación; cuestión para nada menor teniendo en cuenta las limitaciones estructurales de una economía básicamente monoprodutora.

Tal como plantea Hedrich (2016), al analizar en profundidad este vínculo bilateral, se observa una sociedad intensamente asimétrica que lejos está de plantearse en términos complementarios. Esto se desprende no sólo de los datos comerciales –entre 2010 y 2020 Bolivia exportó a China por U\$ 4528 millones, mientras que China exportó a

⁸ Se recomienda consultar los discursos de Evo Morales en la biblioteca digital de Naciones Unidas. Disponibles en: <https://digitallibrary.un.org/>

Bolivia por U\$ 17.762 millones en el mismo período⁹ — sino también de los acuerdos de cooperación firmados en materia de defensa, recursos hídricos, litio, tecnología, telecomunicaciones, etc. Para considerar algunos ejemplos: el gobierno chino participó en la construcción del primer satélite boliviano (Túpac Katari), que fue lanzado en 2013 desde la base china de Xichang; donó equipamiento militar a las Fuerzas Armadas para comunicación y transporte e impulsó la firma de contratos en 2019 entre Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB) y TBEA-Baocheng para la industrialización de dicho recurso (Agencia EFE, 21/08/2019). Retomando las ideas de Hedrich, “China dicta las reglas en este juego, decide en qué proyecto invertir y en esa decisión se guía por sus propios intereses (...) no se involucra en políticas ambientales, políticas de lucha contra las drogas o problemas de Estado de derecho o de la democracia” (2016: s/n). Ahora bien, Bolivia también persigue objetivos económicos y políticos. No obstante, su intención de alejarse de la injerencia de la Casa Blanca —buscando sacar provecho de la disputa global China-Estados Unidos— y la búsqueda de inversores y nuevos mercados en un esquema tan desigual, abre interrogantes sobre si dicha dinámica, en realidad, no estaría generando los mismos resultados que intenta evitar en su vínculo con el país del norte.

El modelo económico bolsonarista: la ley y el orden y el worldeater

A pesar de que Bolsonaro ha tenido un discurso errático en lo que a política económica se refiere, y de que su ministro de economía está formado en la Escuela de Chicago, por sus discursos y sus acciones (o intentos) podríamos etiquetar al presidente de miniarquista¹⁰. Plantea un programa liberal ultraortodoxo pero intuitivo, basado en la reducción burocrática y el peso muerto del Estado corrupto. La realidad es que varias veces ha declarado no estar interesado en la economía sino en la ley y el orden, lo que nos lleva a pensar que reduce la acción del Estado a esa esfera (Estado Penal). El proyecto de Guedes también se basa en una reducción drástica del papel del Estado, que alcanzaría a sectores considerados estratégicos como el energético o el aeronáutico; un desmantelamiento del sistema de pensiones; una privatización a mansalva; y una reforma fiscal profunda.

9 Fuente: IBCE

10 Los miniarquistas son aquellos que reducen el rol del Estado a la seguridad y la justicia.

Este proyecto ha generado resistencias en algunos círculos que aún tienen algún grado de influencia sobre el presidente, como el componente militar de gobierno, forzando el retroceso de varios de los mismos. Las idas y venidas en torno a temas sensibles, que fueron parte importante de la campaña electoral, resultan en pérdida de ímpetu y de capital político, que se suman a la disconformidad en el manejo de la dimensión sanitaria. Al mismo tiempo, la recurrencia de estas disputas plantea interrogantes sobre la capacidad de Bolsonaro para articular intereses contrapuestos al interior de su gobierno —en cuestiones comerciales esto se reflejó en la reacción negativa de la Unión Industrial ante la intención de bajar los aranceles externos del MERCOSUR unilateralmente.

Este contexto indica que, independientemente de sus propias ideas y sus proclamas, Bolsonaro deberá ser un equilibrista en lo que implica la satisfacción de los intereses orientados a resguardar lo estatal —los nacionalistas— y aquellos quienes ven en el mercado el único camino a seguir si quiere tener alguna chance de ser reelegido en las elecciones presidenciales en octubre de 2022.

Sin embargo, la lógica del modelo de producción no ha cambiado tanto. A comienzos del siglo XXI surgió el término neoextractivismo. El prefijo neo se agregó para sumar a la clasificación tradicional de extractivismo (volúmenes elevados, alto impacto en el medio ambiente y exportación de materias primas sin valor agregado), legitimando la extracción para una redistribución del ingreso a través de políticas sociales. Como plantean Soyer & Barbosa Jr., “o Brasil viveu o avanço dos processos de extração de recursos naturais, com ênfase na extração de recursos agrícolas e mineral. Essas políticas tinham como promessa erradicar a pobreza e a desigualdade por meio do aumento de gastos públicos em políticas sociais advindo da renda do extrativismo” (2020: 528). Puntualmente en el caso de Brasil, a partir del *impeachment* a Rousseff y el ascenso de gobiernos de derecha, el término tuvo que adaptarse a una nueva explicación basada en el desmantelamiento del sistema de redistribución de la renta. Dunlap & Jakobsen (2020) denominan este nuevo ciclo de *extractivismo total* o *World eater*.

Este proceso va de la mano con un nuevo desmantelamiento: el de la legislación ambiental. Ya durante la campaña presidencial, Bolsonaro, declaró varias veces la posibilidad de salirse del Acuerdo de París y prometió fusionar el Ministerio de medio ambiente con el de agricultura (dominado por intereses del sector agroindustrial), promesa que no cumplió por la impopularidad de esta medida. Sin embargo, al no poder suprimirlo, lo *ahogó* orgánica y funcionalmente llevando a cabo una reducción del presupuesto de los programas de defensa ambiental, una parálisis de iniciativas de conservación y el despido de técnicos con notable experiencia. Esto se refuerza con el desmantelamiento del sistema regulatorio tradicional de protección del medioambiente; aunque hay que aclarar que Bolsonaro no cambió la legislación, pero hizo modificaciones reglamentarias que en la práctica anularon las leyes (como por ejemplo la reducción de un 34%

del monto de multas impuestas a los deforestadores). También renunció a organizar la cumbre global sobre el clima –COP25- que iba a realizarse en noviembre de 2019 en Brasil, para no recibir en su territorio al “activismo ambiental chiíta que quiere extender el alarmismo por todo el planeta” (Peiró, 2018). Según Bolsonaro, adscribiendo a la conspiración globalista, los esfuerzos a favor de la conservación son una amenaza para la soberanía brasileña sobre sus recursos naturales. Estos indicadores muestran que la preservación ecológica y la lucha contra el cambio climático del Amazonas nunca fueron una prioridad para esta administración.

El modelo económico del MAS, el neoextractivismo en su máxima expresión

Como hemos adelantado en líneas anteriores, la economía boliviana se caracteriza por su base primario-exportadora, al punto que alrededor del 75% de la oferta exportable del país se compone de minerales e hidrocarburos. Esta situación, como ocurre con varios países latinoamericanos, da lugar a una economía altamente dependiente de los avatares exógenos ya que los períodos de bonanza, estancamiento y declive se encuentran determinados –en gran medida, no exclusivamente-, por los altibajos de los precios internacionales de los *commodities*. A esto, debemos agregar que históricamente el devenir del país ha estado marcado por la existencia de ciclos en lo que respecta a la explotación de recursos, es decir, por la predominancia de un determinado recurso natural en la canasta exportadora según la época, generando así diferentes ciclos, el ciclo de la plata, del estaño, de la goma, de los hidrocarburos y podría proyectarse el del litio, el cual se encuentra en fase de gestación (Morales, 2014).

Desde mediados de la década del ochenta, Bolivia transita el ciclo de los hidrocarburos, los cuales fueron una pieza central no sólo en las medidas económicas del MAS sino también en su programa de gobierno. La nacionalización del sector en mayo de 2006 le permitió a Morales ampliar los márgenes de acción del Estado en materia recaudatoria, pero sin desalentar la inversión privada. A pesar de su retórica radical y emancipatoria, dicha nacionalización, al igual que las ocurridas en otros sectores, fueron parte de un modelo económico intervencionista, orientado a controlar la renta de las exportaciones, generar inversión pública y promover medidas redistributivas versus la pobreza y la desigualdad. Como expresa Wanderley (2017), la novedad del modelo radicó en el fortalecimiento del protagonismo del Estado, pero en articulación con el sector empresarial.

En este sentido, según Juan Antonio Morales —ex presidente del Banco Central de Bolivia— el MAS tuvo dos grandes méritos en materia económica: no sucumbió a la lógica de dispendio fiscal, como la mayoría de los gobiernos progresistas y fue pragmático (Mizhari, 2019). En los hechos, no tomó medidas anti-mercado virulentas, pero sostuvo un discurso punzante contra el liberalismo económico, en general y el neoliberalismo, en particular, acorde con la construcción identitaria como movimiento y partido, y con las preferencias de sus principales bases de apoyo.

Asimismo, el intervencionismo estatal resultó en dos caras de la misma moneda. La primera se vincula con el incremento del gasto público¹¹ para implementar medidas en educación, salud, vivienda y protección social, destacándose los programas de transferencias condicionadas mediante bonos o rentas. Esto tuvo su correlato —sin ser el único factor— en la disminución de la pobreza y en la diferencia de ingresos entre la clase media y baja. Ahora bien, debemos destacar que dichas medidas presentan algunos interrogantes vinculados a su continuidad y sostenimiento en el tiempo —al depender de ingresos volátiles—, su inclinación a generar clientelas políticas y su falta de conexión con otras medidas que combatan el trabajo informal y/o menos calificado (Wanderley, 2018).

La segunda se conecta directamente con la sobredimensión que adquirió el neoextractivismo progresista, que promovió la explotación de recursos naturales a partir de la presencia del Estado, pero con las mismas implicancias sociales y ambientales que el extractivismo convencional. Es más, en términos discursivos, los enclaves extractivistas han sido defendidos por los gobiernos del ciclo progresista como componentes indispensables para el desarrollo y el combate contra la pobreza, por lo cual adquieren —o intentan hacerlo— una mayor legitimación moral (Gudynas, 2012).

En el caso de Bolivia, el avance del neoextractivismo estuvo ligado a la multiplicación de proyectos para la extracción de gas natural —y las promesas de su industrialización—, hierro, litio y la ampliación de los agronegocios (Svampa, 2019). A modo de ejemplo, luego de la nacionalización en 2006, el gobierno nacional suscribió 44 contratos con las empresas que ya operaban en el país lo cual le permitió alcanzar cifras récord en la producción de gas natural, destinada casi exclusivamente a Argentina y Brasil. Por su parte, la agroindustria (soya, sorgo, azúcar, girasol, etc.) y la ganadería hicieron lo propio y, al igual que los minerales e hidrocarburos, también alimentaron las demandas del mercado internacional. Bolivia ha mantenido un ritmo sostenido de deforestación para dichas actividades, a la cuales deberían sumarse el

11 Según los datos de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), el gasto público social tuvo un comportamiento ascendente a lo largo de las tres administraciones de Morales. El 2007 representó el 17.13% del PBI, con un pico de 23.56% del PBI en 2015. Disponible en https://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=38

cultivo de coca, calculándose una tasa de deforestación superior a 400 mil ha. por año (Wanderley, Vera Cossío & Benavides, 2019).

Este proceso no sólo ha contrariado los principios básicos del Vivir Bien, en tanto paradigma filosófico del proyecto político del MAS, sino que además tampoco ha redundado en pasos significativos en la tan anunciada industrialización de la economía. Asimismo, ha originado un sinnúmero de tensiones y conflictos con las comunidades indígenas y campesinas, siendo el más emblemático el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isidoro Secure (TIPNIS), al avasallar sus derechos y sus territorios.

Reflexiones finales: relaciones bilaterales, divergencias ideológicas y convergencias materiales

Evo Morales siguió con detenimiento los acontecimientos que marcaron el compás de la campaña presidencial de Brasil en 2018. Para Bolivia, dichas elecciones ponían en juego la posibilidad de recuperar la intensidad política del vínculo —perdida tras el *impeachment* de Rousseff—; cuestión no menor, considerando no sólo el giro político de Argentina con Cambiemos sino también su proyección hacia un cuarto mandato. Fiel a su estilo, Morales no se mantuvo al margen de la contienda electoral y, al igual que lo acontecido en la disputa Macri-Scioli, no dudó en manifestar públicamente su apoyo a Fernando Haddad, candidato del PT (Agencia EFE, 12/09/2018). Sin embargo, los buenos deseos no alcanzaron y muy a su pesar, Bolsonaro resultó electo en segunda vuelta. Cumpliendo con las formas básicas de la diplomacia, Morales saludó a su par brasileño, aunque a diferencia de los éxitos del PT que se identificaron como triunfos del *pueblo*, en esta oportunidad, la victoria de Bolsonaro fue adjudicada al juego de la democracia.

Morales fue el único representante del *eje bolivariano* que asistió a la ceremonia de asunción de Bolsonaro el 1 de enero de 2019 ya que no fueron invitados los mandatarios de Cuba, Venezuela y Nicaragua. Este acontecimiento disparó conjeturas sobre la intención de Bolsonaro de generar fracturas en el seno de la izquierda latinoamericana; la necesidad del MAS de establecer algunos ajustes en su política exterior, teniendo en cuenta los virajes regionales e internacionales y finalmente, la de más peso, la existencia de una agenda compartida con temáticas de impacto de larga data, en particular, la compra-venta de energía. Esta última terminó siendo confirmada por el propio

Morales, quien en la toma de mando de Bolsonaro, subrayó su acompañamiento bajo la convicción de que Bolivia y Brasil “son socios estratégicos”, cuyas relaciones poseen raíces de hermandad y complementariedad (MRECIC, 02/01/2019).

Sin decirlo explícitamente Morales rotuló el vínculo bilateral a partir de la dimensión económica ya que esos grandes ejes de concordancia y empatía político-ideológica que fueron parte del tiempo compartido con los gobiernos del PT no estaban presentes con la gestión de Bolsonaro. Al contrario, en el plano político, en especial, en el marco de la política exterior, a pesar de tener retóricas fuertemente radicalizadas y ancladas en la tensión izquierda/derecha, Morales y Bolsonaro se encontraban en las antípodas.

Como analizamos, las diferencias en los presupuestos básicos que sustentan la vinculación del país y el mundo; el lugar de la región y de sus procesos de integración y cooperación/concertación –MERCOSUR, UNASUR, CELAC, etc.- y la búsqueda por acercarse y/o distanciarse de Estados Unidos y China en plena contienda hegemónica, han sido determinantes tanto en la distancia como en los momentos de tensión entre ambos gobiernos. A esto debemos agregar la postura adoptada por la gestión de Bolsonaro ante los acontecimientos que llevaron a la dimisión forzada de Evo Morales en noviembre de 2019 a pocos días de haber obtenido su cuarta victoria electoral. Como era de esperarse, Brasil no sólo no avaló la idea de golpe de Estado, sino que además, se comportó como un buen vecino ante la llegada de Jeanine Áñez, quien quedó a cargo del Poder Ejecutivo hasta el llamado a nuevas elecciones. El guiño a Áñez se explica por motivos políticos y económicos. Políticamente, sus principios y acciones de gobierno estaban en consonancia con los sostenidos por Bolsonaro. Procurando diferenciarse del MAS, Áñez apostó a una *diplomacia de reversión* a través de medidas como el retiro de Bolivia de ALBA y UNASUR; la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba y Venezuela –y el posterior ingreso del país al Grupo de Lima— la búsqueda por recomponer el vínculo con Estados Unidos y el cuestionamiento a países tradicionalmente *amigos* de Bolivia como México y Argentina por brindar asilo y refugio a Evo Morales y parte de su gabinete.

Por su parte, los motivos económicos se explican en las intenciones de ambos mandatarios de continuar con la compra-venta de gas boliviano, cuyo contrato estaba operativo desde 1999 e ingresaba en su etapa final en diciembre de 2019. Para una economía básicamente monoprodutora como la boliviana, resultaba imperioso negociar la continuidad del acuerdo YPFB-Petrobras. En el comercio bilateral, el gas natural ocupa alrededor del 93% de las exportaciones de Bolivia hacia Brasil; recurso que lo ubica como primer socio del país andino y al cual le ha generado ingresos por U\$ 33.039 millones en el período 1999-2019¹². Según Medinaceli Monrroy, ex ministro de hi-

12 Fuente: UDAPE

drocarburos de Bolivia, “la mitad del crecimiento económico boliviano de los últimos 15 años se debe al proyecto de exportación al Brasil. No el 10%, no el 20%, es el 50%. Gracias al proyecto, Bolivia pasa del grupo de países de ingresos bajos al grupo de países de ingresos medios. Debido a las reservas que se encontraron con este proyecto también se pudo firmar el proyecto de exportación con Argentina. Por lo tanto, no se puede entender la economía boliviana tal y como es ahora sin ese proyecto de exportación de gas” (Deza, 2021: s/n).

En cambio, para Brasil, los deseos de mantener las importaciones de energía se explican a partir de dos factores claves, a saber, la necesidad de contar con un proveedor regional que cubra las demandas gasíferas domésticas, a medida que se vaya desarrollando la producción nacional, y el lugar de Petrobras en el vínculo bilateral. Con respecto al primer punto, el gas boliviano posee un papel prioritario en la dinámica de la industria brasileña. Si bien los porcentajes varían de acuerdo al rubro, alrededor del 60% del gas que consume el sector industrial es dependiente del contrato YPFB-Petrobras. En pocas palabras, Bolivia es responsable de la estabilidad energética del país ya que cerca del 30% del gas que alimenta el mercado brasileño es cubierto por el país andino (Rousseff, 2016).

En cuanto a Petrobras, su presencia en Bolivia data desde 1992 como la principal operadora de los campos gasíferos del sur, que son precisamente los que sostienen las exportaciones. Al momento de la nacionalización en 2006, esta transnacional había invertido U\$ 1.5 mil millones en distintas aristas del negocio energético (Cepik & Carra, 2006) y se ha mantenido luego de la misma a pesar del impacto mediático y político durante el gobierno de Lula porque los beneficios de quedarse superaban ampliamente a los costos de su retiro (Ceppi, 2018). Este hecho, conjuntamente con la firma de una adenda al contrato en marzo de 2020 durante la gestión de Añez, como la suscripción de un acuerdo interrumpible en enero de 2021, ya bajo la presidencia de Arce, evidencian que Brasil ha despojado el carácter político del vínculo bilateral cuando lo que está en juego es el comercio energético.

La llegada de Luis Arce a la presidencia de Bolivia en octubre de 2020 significó, entre otras cuestiones, tomar contacto con un proyecto de gobierno ya conocido para Bolsonaro. Arce fue ministro de economía durante los tres mandatos de Morales y sus primeras acciones como responsable del Ejecutivo dan cuenta de sus intenciones de continuar –aunque se prevé en una línea más conciliadora– el legado del MAS. En términos retóricos, se mantienen las críticas hacia el neoliberalismo, la defensa de los principios y postulados del Vivir Bien, el reconocimiento de los derechos y reclamos del colectivo indígena campesino, la revalorización de la identidad nacional y sus temas de agenda (hoja de coca, cambio climático y medio ambiente, participación esta-

tal en el manejo de recursos naturales, etc.) y la construcción de relaciones solidarias, complementarias y de cooperación, entre otras¹³.

En cuanto a los hechos, en particular, aquellos de la política exterior, Arce ha ido tras los pasos de Morales: retomó las relaciones con Cuba, Venezuela e Irán, reanudó la participación del país en ALBA, UNASUR y CELAC, se retiró del Grupo de Lima y se ha mostrado muy proclive a construir vínculos densos con China y Rusia, especialmente luego de la disposición de ambos estados a cooperar en la lucha contra el COVID-19, mediante el envío de vacunas a precios accesibles¹⁴. Un grado de ajuste podría percibirse en la futura relación con Estados Unidos; Arce ha manifestado públicamente que el ministro de relaciones exteriores, Rogelio Mayta, ha iniciado contactos con el objetivo de mejorar la vinculación bilateral y a partir de allí trabajar en la agenda compartida (EuropaPress, 29/03/2021).

Con respecto a la relación con Brasil, paradójicamente, Arce y Bolsonaro podrían tener más puntos de encuentros que de desencuentros. Está más que claro que, en términos políticos, poco tienen para compartir, pero al poner bajo la lupa cuál es en realidad el motor del vínculo bilateral, Arce, de la misma manera que lo hizo Morales, sabe a la perfección con *qué fichas jugar*. Más allá del apoyo explícito del gobierno de Brasil a la gestión de Añez, el actual mandatario boliviano ha direccionado sus esfuerzos en alimentar la dimensión económico-comercial. Y en este sentido, Bolsonaro ha estado a la altura de las circunstancias. Tal como lo expresó a poco de asumir su mandato, [las relaciones económicas] “entre los países ocurren a pesar de los gobiernos, las diferencias (ideológicas con Bolsonaro) no me preocupan, la cuestión que tenemos que resolver con Brasil es el tema del gas” (Ansa Latina, 21/10/2020: s/n).

Por otro lado, además del pragmatismo, los gobiernos de Bolivia y Brasil comparten —con especificidades propias— la lógica extractivista que es parte de sus modelos de producción nacionales. Retomando las ideas de Svampa (2019), el *consenso de los commodities* en América Latina, cuyo eje ha sido la explotación de los recursos naturales a gran escala para la exportación, no sólo fue transversal al binomio gobiernos de izquierda/gobiernos de derecha, sino que fundamentalmente favoreció su coexistencia.

A la explotación de los hidrocarburos, se suman los agronegocios, los cuales han sido foco de atención por los incendios de 2019 y 2020 en ambos países, provocados por la habilitación a la deforestación para la ganadería y la agricultura extensivas. Ya sea

13 Consultar la propuesta electoral del MAS para las elecciones 2020 en https://fuentedirecta.oep.org.bo/archivos/2019/07/3.PROGRAMA_MAS_IPSP_EG_2019.pdf

14 Se recomienda consultar el sitio electrónico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia. Disponible en <https://www.cancilleria.gob.bo/>

bajo la *derecha* o la *izquierda*, ambos poseen inmensas deudas ambientales y sociales y fuertes dilemas de cómo sortear —con más o menos Estado en lo económico— un modelo de producción que ha tenido avances cuantitativos y no cualitativos.

Referencias bibliográficas

- Agencia EFE (2018, Septiembre 12). “Evo Morales saluda el “desprendimiento” de Lula que nombró a Haddad como candidato”. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/politica/evo-morales-saluda-el-desprendimiento-de-lula-que-nombr-a-haddad-como-candidato/20000035-3747180>
- Agencia EFE (2019, Agosto 21). “Bolivia y China forman una empresa para fabricar litio metálico”. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/economia/bolivia-y-china-forman-una-empresa-para-fabricar-litio-metalico/20000011-4046760>
- Agramont Lechín, D. (2015). “Bolivia mira hacia el sur. El ingreso al Mercosur y la política exterior de Evo Morales”. *Nueva Sociedad*, 259: 15-26.
- Alvarado Aguilar, J. (2009). “Alcance e impacto del acuerdo Alba-TCP”. En S. KÄSS & I. VELÁSQUEZ CASTELLANOS (eds.), *Comercio y política exterior boliviana*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer, pp. 235-272.
- Ansa Latina (2020, Octubre 21). “Luis Arce quiere relación pragmática con Bolsonaro”. Disponible en: https://www.ansalatina.com/americalatina/noticia/brasil/2020/10/21/luis-arce-quiere-relacion-pragmatica-con-bolsonaro_8e01439e-cac0-43e2-b752-aad4b89cb2bb.html
- Battaleme, J. & Rossi, A. (2021, Abril 20). “Dime con quién andas”: política exterior y elección de socios en un mundo bipolar”. *Nuevos Papeles*. Disponible en: <https://www.nuevospapeles.com/nota/dime-con-quien-andas-politica-exterior-y-eleccion-de-socios-en-un-mundo-bipolar>
- Battaleme, J. (2021, Mayo 22). “Las opciones de política exterior: ¿equidistantes o atrapados sin salida?”. *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/opciones-politica-exterior-equidistantes-atrapados-salida-0_XDOUI1HZJ.html

- Bielsa, R. (2021, Mayo 19). “EE.UU., China y Argentina: un triángulo al cuadrado”. *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/ee-uu-china-argentina-triangulo-cuadrado_0_GFFCcj7JQ.html
- Calle, F. (2021, Junio 3). “Equidistancia, qué lejos que estás”. *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/opinion/2021/06/03/equidistancia-que-lejos-que-estas>
- Canelas, M. & Verdes-Montenegro, F. (2011). “La nueva política exterior boliviana (2005-2010): más autonomía y nuevos desafíos”. En I. ERREJÓN & A. SERRANO (eds.), “¡Ahora es cuándo, carajo!” *Del asalto a la transformación del Estado en Bolivia*. Madrid: El Viejo Topo, pp. 239-266.
- Cepik, M. & Carra, M. (2006). “Nacionalização boliviana e desafios da América do Sul”. *Análise de Conjuntura*. Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM.
- Ceppi, N. (2015). “Bolivia, el camino a la transformación: un proceso de cambios, conflictos y tensiones sin resolver”. En S. LEIRAS (ed.), *América del Sur en los comienzos del nuevo milenio: entre la continuidad y el cambio*. Buenos Aires: Eudeba, pp. 187-230.
- Deza, N. (2021, Agosto 31). “Medinaceli Monrroy: “El gobierno boliviano debería acordar una nueva reducción de los volúmenes de gas enviados a Argentina”. *Econojournal*. Disponible en: <https://econojournal.com.ar/2021/08/medinaceli-monrroy-el-gobierno-boliviano-deberia-acordar-una-nueva-reduccion-de-los-volumenes-de-gas-enviados-a-argentina/>
- Dunlap, A. & Jakobsen, J. (2020). *The Violent Technologies of Extraction. Political ecology, critical agrarian studies and the capitalist worldeater*. Cham: Palgrave Macmillan.
- El Economista (2021, Agosto 10). “EE.UU. quiere alejar a Brasil de China y Bolsonaro Jr. llenó de elogios a Trump”. Disponible en: <https://eleconomista.com.ar/internacional/eeuu-quiere-alejar-brasil-china-bolsonaro-jr-lleno-elogios-trump-n45384>
- El País (2008, Septiembre 16). “Suramérica da un histórico apoyo a la democracia boliviana”. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2008/09/16/actualidad/1221516008_850215.html
- Embajada de Estados Unidos en Argentina (2019, Noviembre 11). “Statement from President Donald J. Trump Regarding the Resignation of Bolivian President Evo Morales”. Disponible en: <https://ar.usembassy.gov/president-trump-statement-on-resig->

[nation-of-bolivian-president-evo-morales/](#)

- EuropaPress (2021, Marzo 29). “Arce revela que el ministro de Exteriores de Bolivia ha contactado con EEUU para “mejorar las relaciones””. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-arce-revela-ministro-exteriores-bolivia-contactado-eeuu-mejorar-relaciones-20210329123129.html>
- Gordon, G. & Luoma, A. (2008). “Petróleo y gas: la riqueza ilusoria debajo de sus pies”. En J. SHULTZ & M. CRANE DRAPER (eds.), *Desafiando la globalización. Historias de la experiencia boliviana*. La Paz: El Centro para la Democracia/Plural Editores, pp. 87-130.
- Gudynas, E. (2012). “Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano”. *Nueva Sociedad*, 237: 128-146.
- Hedrich, M. (2016, Julio 22). “Bolivia y China: oportunidades y riesgos de una relación desequilibrada”. *Diálogo Político*. Disponible en: <https://dialogopolitico.org/actualidad/bolivia-y-china-oportunidades-y-riesgos-de-una-relacion-desequilibrada/>
- Lorenzini, M.E. & Pereyra Doval, G. (2019). “Posneoliberalismo y después. El Centro Relativo del Sistema Político y el ascenso de la Marea Celeste en el espejo de la Política Exterior de Argentina y Chile”. *Revista de Ciencia Política*, 39(3): 435-457.
- Lorenzini, M.E. & Pereyra Doval, G. (2020). “Tendencias del orden internacional y sus efectos sobre el tablero sudamericano”. *Conjuntura Austral*, 11(55): 35-50.
- Malacalza, Bernabé (2021, Mayo 31). “El camino a la equidistancia: aprendizajes del sudeste asiático”. *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/camino-equidistancia-aprendizajes-sudeste-asiatico_0_C1LZdNC59.html
- Mercado, A.B. (2019). “El Grupo de Lima y PROSUR (2017-2019): ¿nuevas formas de integración de las derechas en América Latina?” *XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales*. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia (2014). “La revolución democrática y cultural y su política exterior”. *Memoria 2006-2013*. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/sites/default/files/Logros/1%20Memoria%20Institucional%202006-2013%20%281%29.pdf>

- Mizrahi, D. (2019, Noviembre 24). “Luces y sombras de la economía boliviana en tiempos de Evo Morales”. *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/11/24/luces-y-sombras-de-la-economia-boliviana-en-tiempos-de-evo-morales/>
- Morales, J.A. (2014). “La economía boliviana de los últimos cincuenta años: reflexiones sobre el desarrollo de largo plazo”. *Revista Ciencia y Cultura*, 33: 107-135.
- MRECIC (2019, Enero 2). “Según Evo, las relaciones entre Bolivia y Brasil tienen raíces profundas”.
- Peiró, P. (2018, Diciembre 4). “Bolsonaro cree que el cambio climático es una cosa de activistas que gritan”. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2018/11/30/planeta_futuro/1543584550_559566.html
- Pereyra Doval, G. & Ordoñez, E. (2021). “Hacia el desarrollo de una estrategia sanitaria. Los casos de Brasil y Argentina en la disputa por un modelo de contención exitoso”. En D. UZÊDA DA CRUZ (ed.), *Desenvolvimento e Desigualdades na América Latina*, Brasília: Ed. Pinaúna/CLACSO, pp. 151-171.
- Pereyra Doval, G. & Ordoñez, E. (2020). “De Pivot a Proxy. El Occidentalismo Rígido de la política exterior bolsonarista”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Disponible en: <https://revistafal.com/de-pivote-a-proxy/>
- Pinheiro, L. (2004). *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahae Editor.
- Reis Da Silva, A.L. & Pérez, J. (2019). “Lula, Dilma and Temer. The rise and fall of Brazilian Foreign Policy”. *Latin American Perspectives*, 46(4): 169-185.
- Rousseff, D. (2016, Febrero 2). “Declaração à imprensa da Presidenta da República, Dilma Rousseff, após Reunião ampliada com o presidente de Estado Plurinacional da Bolívia, Evo Morales, Brasília”. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>
- Sanahuja, J.A. (2012). “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”. En A. SERBÍN, L. MARTÍNEZ & H. RAMANZINI JÚNIOR (eds.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Buenos Aires: CRIES, pp. 19-72.
- Serbín, A. (2012). “Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal”. En A. SERBÍN, L. MARTÍNEZ & H. RAMANZINI

- JÚNIOR (eds.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Buenos Aires: CRIES, pp. 73-128.
- Solingen, E. (2001). “Mapping internationalization: Domestic and regional impacts”. *International Studies Quarterly*, 45(4): 517-555.
 - Soyer, G. & Barbosa Jr., R. (2020). “O extrativismo agrário do governo Bolsonaro a partir das relações estado-sociedade”. *Revista da ANPEGE*, 16(29): 522- 554.
 - Svampa, M. (2017). “Cuatro claves para leer Latinoamérica”. *Nueva Sociedad*, 268: 50-64.
 - Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina*. Alemania: Bielefeld University Press.
 - Telesur (2016, Enero 27). “Evo Morales: CELAC es como una nueva OEA pero sin EE.UU.”. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Evo-Morales-CELAC-es-como-una-nueva-OEA-pero-sin-EE.UU.-20160127-0010.html>
 - Tokatlian, J.G. (2021a, Febrero 10). “La diplomacia de equidistancia, una propuesta estratégica”. *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/diplomacia-equidistancia-propuesta-estrategica_0_hR6B7SCu3.html
 - Tokatlian, J.G. (2021b, Mayo 11). “El triángulo entre la Argentina, EE.UU. y China en la post-pandemia”. *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/triangulo-argentina-ee-uu-china-post-pandemia_0_tiG-MKKMT.html
 - Turzi, M. (2021, Marzo 27). “Los límites de una política exterior fluctuante”. *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/limites-politica-externa-fluctuante_0_ks2I_XSgt.html
 - Trump, D. (2019, Septiembre 24). “Discurso del Presidente de los Estados Unidos de América, Sr. Donald Trump. Septuagésimo cuarto período de sesiones”. *Asamblea General de Naciones Unidas*. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/search?ln=es&c=c=Speeches>
 - Van Klaveren, A. (2018). “El eterno retorno del regionalismo latinoamericano”. *Nueva Sociedad*, 275: 62-72.
 - Vergara Toro, M. (2016). “Evolución de la cooperación de Venezuela con Ecuador y Bolivia en el periodo 2006-2014”. *Programa de Maestría en Relaciones Internacionales*.

Mención en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

- Wanderley, F. (2017). "Entre el extractivismo y el Vivir Bien: experiencias y desafíos desde Bolivia". *Estudios Críticos del Desarrollo*, 8(12): 211-247.
- Wanderley, F. (2018). "Bolivia: los avances sociales y laborales en el período de boom económico y los desafíos con el fin de la bonanza". *Documento de Trabajo* N° 2, IISEC-UCB, Bolivia.
- Wanderley, F.; Vera Cossio, H. & Benavides, J.P. (2019). "Las paradojas del desarrollo andino-amazónico en el siglo XXI: crecimiento extractivista, logros sociales y pérdida de patrimonio ambiental". *Estudios Críticos del Desarrollo*, 9(17): 197-242.
- Weiffen, B. (2020). "Stress factors and their impact on regionalism". En N. DETLEF & B. WEIFFEN (eds.), *Regionalism under Stress. Europe and Latin America in Comparative Perspective*. London & New York: Routledge, pp. 15-33.

CAPITULO III

Transformación intencional de la identidad internacional: la política exterior argentina hacia los Estados Unidos durante el gobierno de Cambiemos

Nicolás Cavigliasso¹

1 Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR). Ha sido ayudante de Teoría Política I y, actualmente se desempeña como ayudante de Teoría de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Becario del programa *Friends of Fulbright* 2020 y miembro de la Comisión Ejecutiva de *US Alumni Group* en Rosario. En 2020 fundó la Asociación Civil con Personería Jurídica *Vínculos*, de la que actualmente ocupa el cargo de presidente.

A modo de introducción

Mauricio Macri llegó a la Presidencia de la Nación Argentina en diciembre de 2015 haciendo parte central de su discurso la noción de *cambio*, algo que se vio incluso reflejado en el nombre de su alianza electoral: Cambiemos. La necesidad de cambio encontraba su fundamento para esta fórmula electoral en la idea de que la Argentina se encontraba *aislada* del sistema internacional, algo que también estaba presente a menudo en los discursos de campaña, y luego oficiales, de Mauricio Macri. Esto devenía en manifiesta contradicción con la percepción optimista de la globalización que tenían los integrantes del partido que llegó a la Casa Rosada en diciembre de 2015.

La idea de aislamiento internacional se construyó como la contracara de la noción de autonomía. Lo que para el gobierno anterior, el de Cristina Fernández de Kirchner, era una narrativa que daba sentido a la política exterior implementada, reforzando la pertenencia del país al Sur Global, dando un lugar privilegiado a América del Sur en sus prioridades externas y cuestionando numerosas reglas e instituciones del orden mundial creado y promovido por Occidente. Para la oposición representada por Cambiemos, era considerado anacrónico e impropio para los tiempos que corrían (Russell & Tokatlián, 2017: 218): significaba aislarse de un mundo que, a sus ojos, podría traer beneficios inmensos para un país *dispuesto a cambiar*. El slogan que proclamaba *la vuelta de Argentina al mundo* ilustró en buena parte este cometido, mostrando también el significado que tenía para el gobierno de Macri la noción de cambio. Esta operaba como un puente entre un pasado que había necesidad de modificar y una nueva identidad buscada: la de una Argentina integrada al mundo. A este respecto, una parte importante de la bibliografía hace propio el planteo de Russell y Tokatlián (2017) respecto a la intención de Cambiemos de modificar la identidad internacional del país, en base a una nueva visión del mundo y, en consecuencia, al diseño de nuevos ejes ordenadores para la política exterior argentina.

Dentro de este cambio de rumbo de la política exterior argentina, la relación bilateral con los Estados Unidos es uno de los vínculos en el que más claramente podemos observar los esfuerzos del gobierno argentino por modificar la forma que tomó su relación bilateral. Esta relación registró una recategorización muy marcada dentro de la agenda externa argentina, pasando de una situación de mutua desavenencia con momentos de tensiones bilaterales, a ocupar un lugar central en la estrategia de inserción del país.

A los fines de este trabajo, se considera importante resaltar que el cambio en la relación bilateral no fue un factor accidental, secundario o exiguo de esta política exterior, sino

que se trató de una estrategia intencional, orientada a generar, mediante discursos y prácticas de política exterior, transformaciones en la identidad internacional del país. En otras palabras, la *intención de cambio* era una parte central del diseño de política exterior del gobierno de Cambiemos que permeaba en sus objetivos y en el accionar externo de la Argentina. Partiendo desde esta premisa, en este trabajo se buscará comprender la naturaleza de esta relación bilateral en clave identitaria, haciendo uso de las herramientas teóricas que brinda el constructivismo de Alexander Wendt (1992, 2003).

Para hacerlo, se ha tomado como concepto principal el de *estrategia de transformación intencional de la estructura identitaria*. Esta categoría de análisis hunde sus raíces en la teoría constructivista de Alexander Wendt (1992, 2003) aunque no ocupa un lugar central en ella, sino más bien proviene de la manera en que el autor interpreta la política de *Nuevo Pensamiento* de Mikhail Gorbachov (Wendt, 1992: 419). Así, a los fines de este trabajo entendemos como *estrategia de transformación intencional de la estructura identitaria* a los esfuerzos de un Estado por modificar los significados intersubjetivos compartidos con otro actor. Estos significados intersubjetivos compartidos configuran la identidad de los actores, surgen de la interacción y es, a su vez, en base a ellos que se organiza la acción (Wendt, 1992). Esta definición supone que los esfuerzos de cambio mentados por el actor que la emprende tienden a afectar el nivel de la estructura cultural que existe en la interacción de los agentes, es decir, el nivel *micro-estructural* (Wendt, 2003). Es así que tales esfuerzos deben ser observados en el marco de estructuras de interacción específicas de una relación bilateral determinada, en nuestro caso, la existente entre la Argentina y los Estados Unidos.

Este concepto, a su vez, es pasible de ser operacionalizado en cuatro momentos o etapas, que se desprenden del anteriormente mencionado planteo de Wendt (1992) y que guían el análisis que se presenta a continuación. En primer lugar, se analiza la idea de aislamiento internacional como modo de verificar un momento de *ruptura del consenso sobre los compromisos identitarios* a nivel nacional. Luego, se observa la idea de cambio como un indicador de la *tensión entre la vieja identidad y de la identificación de un nuevo yo-posible*. El tercer apartado observa tres acciones de política exterior que permiten evidenciar *prácticas transformativas* de la identidad y, finalmente, la última parte explora los resultados obtenidos por esta estrategia como una manera de observar la *correspondencia o recompensa* de los Estados Unidos por los esfuerzos descritos. Luego de estos apartados se introducen una serie de conclusiones.

La ruptura de los compromisos identitarios: la condición de posibilidad

El primer paso para que tome lugar una estrategia de transformación intencional de la estructura identitaria es la *ruptura del consenso sobre los compromisos identitarios* (Wendt, 1992). Y naturalmente ocurre de este modo, porque si a nivel doméstico todos los actores relevantes en la toma de decisiones de política exterior coinciden en señalar un horizonte común, no podría ocurrir que una parte de ellos elija, con éxito, transitar en búsqueda de objetivos opuestos al acordado por todos. Así, esta ruptura del consenso opera como condición de posibilidad para que el resto de la estrategia tome lugar. En otras palabras, es una variable necesaria pero no suficiente para que pueda desarrollarse este fenómeno. Por lo tanto, ocurre antes que el resto de los pasos de la estrategia se lleven a cabo y se verifica una vez que acontece uno de sus resultados posibles, a saber: el cambio de liderazgo.

En el caso argentino, buena parte de la bibliografía observa el comienzo de un momento de mayor conflictividad social previa al mandato presidencial de Macri en el año 2008, con el inicio del primer mandato de la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner (Kulfas, 2014). El conflicto del campo es un fenómeno frecuentemente destacado para dar muestra de un corte, pues importantes sectores de la sociedad cuestionaron directamente la manera en la que el Estado administraba las riquezas que la nación obtenía del comercio internacional de granos, luego de un período de bonanza y recomposición de la crisis (Kulfas, 2014; Actis, Lorenzini & Zelicovich, 2017).

En este período se verifica también, respecto a la política exterior, la ruptura del consenso respecto a la noción de *autonomía* como eje ordenador de la política exterior argentina y el surgimiento de otra narrativa que viene a disputar su lugar, poniendo a la idea de *aislamiento internacional* en el centro de la escena. En este sentido, Frenkel & Azzi (2018) plantean que la llegada de Mauricio Macri a la Presidencia de la Nación marca el abandono o la relativización de la idea de autonomía en la retórica gubernamental respecto a la política exterior argentina. Esto se explica por una visión más auspiciosa del escenario global por parte del nuevo partido en el poder a la hora de definir e implementar su política exterior. Así, desde esta nueva cosmovisión optimista respecto a las oportunidades que trae la globalización para un país dispuesto a cambiar de rumbo, la noción de autonomía resultaba anacrónica (Russell & Tokatlián, 2017). Desde la visión de Cambiemos, Argentina se encontraba aislada del mundo, y esto era responsabilidad absoluta del gobierno anterior (Busso, 2019). En particular, con respecto a la relación con los Estados Unidos, en una entrevista al diario Washington Post

el entonces presidente aseveró que “desafortunadamente, [los Kirchner] consiguieron aislar a la Argentina” y acordó con el entrevistador que el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner era ampliamente visto como antinorteamericano, agregando que “no hay más espacio para el aislamiento (...) Las únicas personas que fueron perjudicados [por las malas relaciones con los Estado Unidos] fueron los argentinos” (Weymouth, 18/02/2016: s/n).

En el discurso de Cambiemos, la idea de aislamiento internacional se construyó frecuentemente con tres imágenes, que se retroalimentaron y configuraron una *vieja identidad* que la alianza en el gobierno intentaría cambiar. Por un lado, la idea de aislamiento refería a la persistencia del estado de cesación de pagos del país a casi tres lustros de la declaración de *default* de 2001 y la marginación consiguiente de los mercados internacionales de capital: Cambiemos veía en el *default* técnico en el que incurrió Argentina tras la sentencia firme del Fallo Griesa una manifestación preclara de la futilidad de los gobiernos anteriores para resolver el problema de la deuda soberana, lo que además contribuía a agudizar la idea de un país poco confiable ante otros actores internacionales, particularmente para los inversores privados (Fernández Alonso, 2019). Por otro lado, e íntimamente relacionado con lo anterior, la idea de aislamiento se configuraba con la imagen de un país poco confiable, particularmente en lo relativo al manejo de los indicadores macroeconómicos a nivel doméstico. A este respecto, la negativa argentina de permitir que el Fondo Monetario Internacional (FMI) pudiera revisar las cuentas nacionales según el artículo IV de su estatuto hizo crecer las sospechas respecto a la transparencia de las estadísticas nacionales (Creus, 2015; Miranda, 2018; de la Balze, 2010) y fue un aspecto que llegó a tener mucho peso en la agenda negativa entre Estados Unidos y Argentina. El presidente Macri ilustró esta idea cuando, en referencia al pasado inmediato, planteó que el “Estado ha mentido sistemáticamente, confundiendo a todos y borrando la línea entre la realidad y la fantasía. Así, la credibilidad y la confianza fueron destruidas” (Macri, 01/03/2016: s/n). La tercera imagen que queremos destacar como componente de la idea de aislamiento internacional se refiere a la postura confrontativa tomada por el país en la arena internacional, particularmente frente a los Estados Unidos, aunque también frente a otros países occidentales y los cuestionamientos de numerosas reglas e instituciones del orden mundial creado y promovido por Occidente (Russell & Tokatlián, 2017). Esto llevó a la Argentina y a Estados Unidos a tomar posiciones refractarias (Miranda, 2018), asociando a la Argentina al *eje revisionista* en América Latina (Briceño Ruiz, 2013), y preocupando cada vez más a Washington por las estrechas relaciones que el país mantenía con Venezuela e Irán. Esto, a decir de Russell & Tokatlián “dio a la oposición lugar para señalar que el país no sólo se había aislado del mundo, sino que además había optado por unas alianzas contra natura para el país” (2017: 218).

La idea de cambio como puente entre el pasado y un nuevo yo-posible

Frente a la narrativa de una argentina aislada, Cambiemos optó por un discurso que ponía a la noción de *cambio* como eje articulador, abriendo el horizonte para una vuelta de Argentina al mundo. En este sentido, la relación con los Estados Unidos constituyó una de las dimensiones más notables del viraje en materia de política exterior del gobierno de Mauricio Macri (Frenkel, 2016; Frenkel & Azzi, 2018; Busso, 2017).

La conceptualización de Wendt permite comprender este momento como un “examen crítico de las viejas ideas sobre el yo y el otro (*self and other*) y, por extensión, de las estructuras de interacción sobre las que estas ideas se sostenían” (1992: 420). El autor argumenta que en períodos en que las identidades de rol permanecen relativamente estables, las estructuras de interacción (o *microestructuras*) pueden ser tratadas como hechos que existen independientemente de la interacción social. Es por eso que la ruptura del consenso sobre compromisos identitarios hace posible la desnaturalización de éstas, dando lugar a un replanteo crítico de la identidad compartida y a la identificación de las prácticas que la reproducen (Wendt, 1992). El resultado de esta crítica a la vieja identidad debería ser la identificación de nuevos *yo-possibles* (*possible-selves*) a los que aspirar. De ese modo, la evolución de las identidades tomaría la forma de una dialéctica entre el yo actual y el posible (*actual and possible self*), aunque no haya garantía de que el peso del pasado no se imponga (Wendt, 2003). Así, esta conceptualización de Wendt (1992) nos permite partir del examen crítico de Cambiemos de la situación argentina e indagar sobre la identificación de un *yo-posible*, es decir, una nueva identidad internacional para la Argentina proyectada por el gobierno.

A los ojos de Cambiemos, Argentina debía abandonar el aislamiento, idea que, como planteamos, había adquirido un sentido particular en los años previos al gobierno de Macri. Esto se debía a que la globalización era vista como una fuente de beneficios para un país *dispuesto a cambiar de rumbo* (Russel & Tokatlián, 2017). Así, para *volver al mundo*, había que *cambiar*. Bajo esa lógica, la noción de *cambio*, operaba en dos direcciones: como una referencia al pasado que había necesidad de modificar y como adelanto de la *vuelta de Argentina al mundo*, un slogan que se volvería uno de los objetivos centrales de la política exterior del gobierno que asumió en 2015 (Actis & Zelicovich, 2019; Frenkel, 2016). Esta meta, implicaba un nuevo *yo-posible*, una Argentina, integrada al mundo, “activa, acrítica y abierta al proceso de globalización” (Russell & Tokatlián, 2017: 218).

Esta nueva articulación de significados que Cambiemos quiso incorporar a la política exterior argentina tendría implicancias significativas en la relación bilateral con Estados Unidos. Al respecto se destacan tres aspectos que ayudan a comprender los móviles y el contenido que el gobierno argentino buscó imprimir en esta relación. El primero, se relaciona con la idea de que la única manera de no estar aislados era insertarse *adecuadamente* en el mundo (Morgenfeld, 2017). Esta idea fue un importante componente de la intención de cambio y de la *vuelta de Argentina al mundo*. Para Cambiemos, implicaba adoptar una posición de aquiescencia a la globalización y reforzar la pertenencia de Argentina a Occidente (Actis & Zelicovich, 2019; Busso, 2017; Corigliano, 2018). El correlato de esta lectura del gobierno es que “otras orientaciones de Política Exterior conducen indefectiblemente al aislamiento” (Busso, 2017: 5).

Busso llama *inserción occidental* (2017, 2019a, 2019b) a la manera en la que el gobierno de Cambiemos decidió llevar a cabo su estrategia de inserción internacional. Esta implica empíricamente “encumbrar los vínculos con Estados Unidos y países de Europa”, “aceitar las relaciones con organismos multilaterales de crédito y otros espacios multilaterales”, “recomponer los contactos con el sistema financiero internacional y con las empresas multinacionales”, entre otras cuestiones (Busso, 2017: 3). La predilección por este esquema de orientaciones y lineamientos de política exterior se combinaba con lo que Fernández Alonso (2020) llama inserción por reputación. Que implica que Argentina debía atender a las principales demandas sistémicas y abandonar toda acción que pudiera ser vista como confrontación.

El segundo aspecto, que es consecuencia del anterior, se relaciona con el hecho de que, como la idea de *autonomía* perdería centralidad en el imaginario gubernamental (Frenkel, 2016), la estrategia autonomista, que había tomado forma de oposición limitada a los Estados Unidos (Russell & Tokatlián, 2014) ya no tenía razón de ser. Junto con este cambio retórico y práctico, se dejarían en el pasado las relaciones tirantes e incómodas con Estados Unidos, características del pasado inmediato (Russell & Tokatlián, 2014) y se reeditarían las posiciones cercanas a lo que Russell & Tokatlián (2013) definieron como lógica de *aquiescencia*. El cambio en este aspecto es sustantivo porque, a diferencia de los doce años de gobiernos kirchneristas en los que la relación bilateral se mantuvo distante y formal con momentos de tirantez y marcadas por la mutua desavenencia entre ambos actores, el vínculo con los Estados Unidos se transformaría en un eje central de la estrategia externa de Cambiemos y se convertiría en la llave fundamental en la tan proclamada *vuelta al mundo* (Frenkel, 2016; D’Alesio, 2019). En la práctica, esto significó un descongelamiento de la relación bilateral (D’Alesio, 2019) y la inauguración de un período de cooperación bilateral tanto en nuevas áreas como la profundización de las ya existentes (Russell & Tokatlián, 2017). Este período que Frenkel & Azzi (2018: 190) llaman “nuevo realineamiento internacional”, abarcó las áreas económicas y comerciales, de seguridad y defensa y hasta educativas,

y continuó incluso tras la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos (Frenkel & Azzi, 2018).

El tercer aspecto que permite comprender el *cambio* mentado por el gobierno respecto a la relación bilateral con Estados Unidos se relaciona con los beneficios materiales esperados de esta relación, particularmente en el área económico-financiera. Sin lugar a dudas, la propuesta de *vuelta al mundo* guardaba estricta relación con el modelo de desarrollo al que el presidente Macri y su equipo apuntaban (Busso, 2017). Como plantean Actis, Lorenzini & Zelicovich, “a cada modelo [de desarrollo] le corresponde un modo de producción, de distribución de riqueza y una estrategia de inserción internacional” (2017: 108). La necesidad de abrirse al mundo aparecería en la ingeniería de la política exterior de Cambiemos como un apéndice fundamental de una nueva estrategia de inserción internacional y un modelo de desarrollo nacional que se construía de afuera hacia adentro: el motor económico serían las inversiones externas, los capitales internacionales y la inserción competitiva en mercados globales (Frenkel, 2016). En este cometido, el gobierno sostenía que lograr el beneplácito de la primera potencia mundial daría como resultado una mejor obtención de los dividendos de la globalización: atraería capitales externos, facilitaría la llegada de inversiones productivas y ayudaría al país en la inserción competitiva en los mercados globales, objetivos profesos de la política exterior del gobierno (Russell & Tokatlián, 2017). Esto es lo que lleva a algunos autores a destacar la preponderancia de los aspectos económicos como objetivos esenciales de la gestión de Cambiemos en la arena externa (Busso, 2019b; Fernández Alonso, 2020), lo que en palabras de Míguez la convirtió en una “política exterior en clave económica” (2018: 20).

Las prácticas transformativas

El gobierno de Macri hizo de la noción de cambio un puente que marcaba el tránsito hacia una nueva identidad argentina. Esta tenía componentes que permiten hablar de una inserción occidental y por reputación, lo que hacía que el vínculo con el hegemón hemisférico se volviese una llave para la tan mentada vuelta al mundo. Esta construcción de sentidos motivó acciones de política exterior sustancialmente diferentes a aquellas que podemos observar en períodos anteriores. Esto ocurre de este modo ya que, según Wendt (1992: 421), “no es suficiente repensar las propias ideas sobre el yo y el otro ya que las viejas identidades han sido sostenidas por sistemas de interacción con otros actores, cuyas prácticas permanecen como un hecho social para el agente trans-

formativo”. Es por ello que será la propia práctica del actor la que busque modificar los significados intersubjetivos que definen su estructura identitaria.

Para observar este aspecto en el caso de la Argentina de Cambiemos, se identifican tres prácticas transformativas que emprendió el gobierno y que tuvieron relevancia en el vínculo bilateral con los Estados Unidos: la solución del litigio con los *holdouts* ante la justicia norteamericana, las visitas presidenciales efectivizadas entre ambos actores durante el mandato de Mauricio Macri y el aumento del nivel de cooperación educativa en la relación bilateral.

Antes de pasar a estas prácticas, cabe mencionar que en la bibliografía podemos encontrar referencias que destacan la variedad de acciones de política exterior que tienden a *dar señales al mundo, sobre todo hacia Estados Unidos* (Morgenfeld, 2017; Actis & Zelicovich, 2019; Fernández Alonso, 2020). Sin duda alguna, los casos elegidos no agotan la vasta cantidad de acciones que pueden ser estudiadas desde el concepto de práctica transformativa, pero creemos que estas acciones de política exterior permiten ilustrar claramente su recurso.

El pago a los holdouts

El pago de Argentina, coherente con lo que sentenció la justicia norteamericana, a los fondos litigantes que no habían participado en la reestructuración de deuda posterior al default de 2001 era un asunto pendiente que privaba a Argentina del acceso a fuentes de financiamiento occidentales (Russell & Tokatlián, 2017). La persistencia del estado de cesación de pagos a casi quince años de la declaración original, y la marginación consiguiente de los mercados internacionales de capital eran interpretados por el gobierno de Cambiemos como “manifestaciones preclaras de la futilidad de los gobiernos anteriores para resolver la problemática de la deuda soberana” (Fernández Alonso, 2020: 174). Esta era, como planteamos anteriormente, una de las principales imágenes que construían la idea de una Argentina aislada del mundo que el gobierno de Cambiemos llegaría a modificar. Esta sentencia reflejaba una de las más importantes demandas que Estados Unidos le hacía a la Argentina para el descongelamiento de la relación bilateral: la resolución del pago a los acreedores privados que habían quedado fuera de los canjes de 2005 y 2010 (Miranda, 2018).

Naturalmente, con la llegada al poder de Mauricio Macri, esta cuestión ocupó un lugar principal en las prioridades externas (Russell & Tokatlián, 2017). Este tema aparecía como un símbolo fundamental para proyectar la idea de cambio que la administración Macri buscaba respecto a la política exterior (Fernández Alonso, 2020) y era coherente con la estrategia de inserción occidental y por reputación, lo que validaría la idea de una vuelta de Argentina al mundo. Así, la resolución fue casi inmediata. El acuerdo se logró en marzo de 2016, a tres meses de la llegada de Macri al gobierno con el respaldo del Congreso de la Nación y consistió en el pago de 11.684 millones de dólares para cerrar el litigio (Russell & Tokatlián, 2017). Con este acuerdo, Macri logró dejar atrás los años de irregularidad tras el default de 2001.

De este modo, esta decisión del gobierno argentino permite observar un esfuerzo por modificar la estructura identitaria entre ambos actores que guarda estricta relación con la imagen del país que se quería proyectar al tiempo que daba respuesta directa a una demanda que provocaba incomodidad en la relación bilateral con el hegemón. Además, este acuerdo permitía al gobierno acceder a costos menores al tan ansiado financiamiento externo. A casi un año de esta medida, el presidente Macri ilustraba esta idea declarando en el Congreso “gracias a la confianza que generamos, el año pasado salimos del default que nos aisló durante 15 años. Eso nos permitió incorporarnos al mundo y tener credibilidad internacional. Hoy el país se financia en el mercado a tasas menores y el crédito comienza a fluir para las familias y las empresas” (Macri, 01/03/2017: s/n).

Las visitas de alto nivel

El gobierno de Mauricio Macri llevó a cabo una activa diplomacia presidencial. Entre diciembre de 2015 y marzo de 2018 el presidente participó en 130 reuniones bilaterales con los primeros mandatarios de 48 países (Macri, 2019 en Actis & Zelicovich, 2019: 357). Esto, para Busso, fue una manera del gobierno de mostrar que lograba operacionalizar su estrategia de inserción de manera exitosa (Busso, 2017).

Nos interesa en esta ocasión hacer foco en dos encuentros presidenciales bilaterales, comprendiéndolos como *prácticas transformativas* que el gobierno de Cambiemos emprendió para validar su pretendida nueva identidad frente al gobierno de los Estados Unidos: la visita de Barack Obama a la Argentina en marzo de 2016 y la de Mauricio Macri a Washington en abril de 2017.

La visita oficial de Obama a la República Argentina tuvo lugar los días 23 y 24 de marzo de 2016. Al presidente norteamericano lo acompañaba un grupo de más de 850 personas, 400 de los cuales eran empresarios (La Nación, 14/03/2016). Además de una esperable e intensa cobertura mediática, el operativo que recibiría al primer mandatario estadounidense en Buenos Aires implicó un virtual vaciamiento de la Capital Federal argentina durante los días de la visita, así también como simbólicas imágenes, poco usuales para los argentinos, como lo fueron aquellas de la icónica Plaza de Mayo adornada con banderas norteamericanas junto a las argentinas.

Los temas abordados en este encuentro de gran importancia político-diplomática se plasmaron en un documento emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC, 2016: 1) que afirma que ambos países “mantienen una relación bilateral construida en base a valores, principios e intereses comunes” y se desarrolla brevemente la amplia agenda de temas considerados en la visita.

Para el gobierno argentino, la llegada del presidente Obama era la demostración, tanto frente al público doméstico como al mundial, de que el nuevo rumbo estaba llegando con el apoyo de uno de los mayores líderes mundiales (Mazzina & González Cambel, 2018) y venía a poner fin a una de las imágenes más claras que construían la idea de una Argentina aislada: aquella de un país dispuesto a confrontar a los Estados Unidos en sus objetivos estratégicos. El contraste era absoluto frente a la última visita de un mandatario estadounidense, cuando el entonces presidente Kirchner se permitió ir en contra de la iniciativa de constituir un ALCA, presentada por George W. Bush en la V Cumbre de las Américas en Mar del Plata. Lo cierto es que esta visita consagraría el rumbo de la nueva política exterior argentina, más cercana a Estados Unidos, aunque, por otro lado, el presidente Obama se encontraba finalizando su segundo mandato, por lo que, salvo varios acuerdos a largo plazo firmados, nada garantizaba una nueva relación con nuestro país luego de las elecciones presidenciales.

Sin embargo, la visita de Mauricio Macri al presidente Trump en Washington el 27 de abril de 2017, si bien mucho menos espectacular que la anterior y en el marco de un contexto muy distinto, tenía como objetivo “discutir formas de profundizar la estrecha relación entre la Argentina y los Estados Unidos” (MREC, 2017: 1). Así, si bien el perfil de la reunión fue diferente y las convergencias entre ambos actores empezaron a conocer límites, sobre todo en lo respectivo al comercio bilateral (Actis & Zelicovich, 2019; Busso, 2019a), esta acción de política exterior también fue un esfuerzo argentino por proyectar una relación madura y previsible con el hegemon. No podemos dejar de destacar que en la Declaración Conjunta del 27 de abril de 2017 ambos gobiernos reconocen la existencia de una “estrecha relación” a profundizar. Esta afirmación, junto con los elogios personales entre presidentes y otros gestos simbólicos de la visita pueden ser conceptualizados como un tipo particular de práctica transformativa: el

altercasting, que, en términos de Wendt (1992: 241), implica una práctica en la que “ego trata de inducir a alter a aceptar una nueva identidad tratando a alter como si ya tuviese tal identidad”.

La cooperación educativa

La cooperación en materia educativa no es una novedad en el vínculo bilateral con Estados Unidos. El país del norte dedica una importante magnitud de su presupuesto de cooperación internacional a la educación y promueve una gran cantidad de programas de cooperación educativa en distintos países del mundo, entre los que la República Argentina no es la excepción: el primer y más importante convenio a este efecto fue firmado en 1963 (Aguiar, 2020).

Sin embargo, con la llegada del gobierno de Cambiemos a la Argentina, el vínculo bilateral en esta materia adquirió un perfil más alto y los intercambios educativos se incrementaron contundentemente (Aguiar, 2020). Los compromisos tomados por ambos países fueron también mayores: en la visita de Barack Obama en 2016, ambos mandatarios se comprometieron a diversificar y aumentar los intercambios educativos a 1000 becarios durante el año 2016. Para tal fin se sumaron dos nuevas líneas de acción, el programa *Friends of Fulbright* para estudiantes de grado; y una serie de programas de capacitación para docentes, directivos y graduados (Aguiar, 2020). Además, se firmaron dos instrumentos jurídicos bilaterales en esta materia: el primer acuerdo (Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación y la Comisión para el Intercambio Educacional entre los EE.UU. de América y la República Argentina, 2016), tiene como objeto promover la capacitación y el intercambio de conocimiento entre estudiantes, docentes, asistentes de idiomas, investigadores y demás actores del sistema educativo, de ambos países y que permitió la firma de Convenios específicos a cada una de las becas otorgadas en conjunto; y el segundo (Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la República Argentina y el Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2018), busca consolidar los compromisos asumidos por Macri y Obama, que luego continuarían con Trump (Aguiar, 2020).

Como resultado de estas acciones de política exterior, el intercambio educativo entre ambos países se incrementó casi un 1.000% respecto al período que va de 2012 a 2015

y alcanzó a nuevos beneficiarios, como los estudiantes de grado, que hasta 2015 no contaban con un programa de intercambio en los Estados Unidos (Aguiar, 2020).

Como parte de la Política Exterior Argentina hacia los Estados Unidos, el aumento de la interacción, la firma de instrumentos jurídicos y los compromisos alcanzados en encuentros presidenciales y desde las Cancillerías, muestra un amplio esfuerzo que el país estuvo dispuesto a afrontar y un ámbito en el que existió una clara convergencia de intereses entre ambos Estados. Este esfuerzo diplomático, también lo fue en materia económica. En los instrumentos firmados entre 2016 y 2018, es el Estado argentino quien se hace cargo de todos los gastos de los programas, mientras que la Comisión Fulbright administra ese dinero y coordina dichos programas (Aguiar, 2020).

Todo esfuerzo tiene su recompensa

Las prácticas descritas en el apartado anterior muestran que la Argentina desplegó una estrategia que comprendió distintas áreas de acción para modificar la naturaleza de la relación bilateral con el hegemón continental. Naturalmente, estas prácticas implicaron para el país esfuerzos y costos en los que el gobierno estuvo dispuesto a incurrir en busca de beneficios. Este apartado pretende analizar la existencia de reciprocidad (*reciprocation*) o de recompensas (*rewards*) por parte de *alter*, como última dimensión de la estrategia transformativa intencional descrita por Wendt (1992). Como es de esperar, este momento es el que menos depende de la voluntad de la parte interesada, lo que deja claro que las recompensas no son automáticas ni necesarias y que la estructura identitaria de una relación bilateral no puede ser modificada por decisión de una de las partes. También hay que aclarar que es esperable que estas recompensas guarden relación con las prácticas transformativas y las intenciones que las motivan. Dicho en otras palabras, las recompensas, como parte de los resultados de la política exterior, deben verse a la luz de la relación que guardan con los objetivos buscados por el gobierno.

Así, si tenemos en consideración el diagnóstico y los objetivos del gobierno al solucionar el problema relativo a los *holdouts*, podemos decir que la posibilidad del país de comenzar a colocar deuda en los mercados financieros globales a tasas menores a las que podía hacerlo en el pasado fue una recompensa para la Argentina. Esta nueva posibilidad venía a validar los esfuerzos del país en este sentido, independientemente de la valoración que merezca la gestión de la deuda soberana en este período. Aún más, según Busso (2019), el apoyo norteamericano para que el FMI otorgase un crédito

con montos extraordinarios a la Argentina cuando su economía daba señales de crisis por falta de crédito internacional fue el hecho más contundente de sustento por parte de la administración republicana de Donald Trump.

Respecto a la imagen de un país confrontativo, que el gobierno quiso mitigar haciendo uso de las visitas presidenciales, la buena recepción y respuesta del gobierno norteamericano respecto a las nuevas características del vínculo bilateral puede ser vista también como recompensa de los Estados Unidos en el sentido de validar las intenciones de cambio argentinas. El aumento exponencial de visitas oficiales fue ejemplo claro del incremento de interacción al más alto nivel gubernamental. Además, los intercambios de elogios entre los primeros mandatarios, la cantidad de temas abordados en las reuniones y la firma de nuevos instrumentos jurídicos, como el Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones y los Convenios relativos a la cooperación educativa, son otros importantes ejemplos.

También es cierto que, ante el triunfo de Donald Trump y sus planteos de nacionalismo y proteccionismo, “el gobierno de Macri quedó desconcertado” (Busso, 2019b: 342) y, como señala Pauselli (2017) la estrategia de inserción internacional a la que Macri apuntaba no parecía ser el mundo que visualizaba Trump, lo que supuso obstáculos para esta estrategia. Así, a pesar de la buena sintonía interpersonal entre Macri y Trump, Argentina vio afectado el alcance de sus esfuerzos por mostrar su pretendido *yo-posible*.

Ahora bien, si dijimos que un aspecto que permite comprender la política exterior hacia Estados Unidos en este período se relaciona con los beneficios materiales esperados, particularmente en lo referente a la atracción de inversiones directas (IED), debemos mencionar que, en este caso, el débil y errático influjo de IED no se correspondió en ningún momento con las expectativas originales del gobierno (Fernández Alonso, 2020). A este respecto, Russell & Tokatlián (2017) indican que el gobierno argentino sobrevaloró el papel de la Casa Blanca para dar señales oficiales a los empresarios e inversores estadounidenses, poniendo en duda la capacidad de influencia de Washington sobre el mundo de los negocios. Aún más, Argentina se vio afectada por una decisión unilateral norteamericana que afectó el flujo de capitales a nivel mundial: la decisión de la Reserva Federal de Estados Unidos de subir la tasa de interés de referencia para absorber recursos financieros a su economía, lo que hizo que los capitales internacionales fluyeran desde las periferias a los centros (Russell & Tokatlián, 2017; Fernández Alonso, 2020). Luego de este suceso, los miramientos de los inversores respecto a la suerte de la economía argentina se agudizaron y el gobierno sobreestimó su capacidad para direccionar a su favor los movimientos de capital internacional (Fernández Alonso, 2020).

Reflexiones finales

La conceptualización de Wendt permite comprender el curso de acción de la política exterior argentina hacia Estados Unidos durante el gobierno de Cambiemos. Esta ayuda a dar sentido a los discursos, decisiones y acciones de política exterior, entendiéndolos como esfuerzos, dentro de una estrategia intencional, por modificar la identidad internacional existente entre ambos actores. Aún más, las observaciones que resultan de este trabajo coinciden con aseveraciones de un buen número de académicos sobre el alcance del cambio de rumbo que quiso imprimir Cambiemos en el comportamiento internacional de la Argentina, que estaba lejos de limitarse a aspectos específicos de la política exterior, implicando una nueva identidad internacional para el país (Russell & Tokatlián, 2017; Mazzina & González Cambel, 2017; Busso, 2017), sobre todo si tomamos como punto de referencia la relación bilateral con los Estados Unidos.

Desde el enfoque elegido se puede arrojar luz sobre el universo de significados que formaban parte del discurso del gobierno que asumió la presidencia en 2015: podemos ordenar y dar sentido a las ideas de *aislamiento*, *cambio* y *vuelta al mundo* y notar la manera en que se relacionan entre ellas y se retroalimentan para dar un contenido específico la relación con los Estados Unidos. Estas ideas, además, se convierten en móviles para la puesta en escena de prácticas que tuvieron como objetivo transformar las características de la relación bilateral y que, a su vez, generaron respuestas por parte del hegemon hemisférico.

De este modo, es de especial interés para este estudio notar cómo las acciones de política exterior, elegidas como *prácticas transformativas*, toman una forma distinta a la del mero comportamiento. Tanto en el caso de la solución del litigio con los *holdouts*, como en el intercambio de visitas presidenciales y en el incremento de la cooperación educativa entre ambos actores podemos ilustrar prácticas de muy distinta naturaleza que tienen algo en común: buscan introducir cambios en la identidad internacional generada al nivel de la interacción entre ambos agentes. En otras palabras, se puede observar a través de ellas que algunas acciones de política exterior ponen en juego mucho más que costos y beneficios materiales: ponen sobre la mesa la propia identidad del actor.

Claro está que las acciones elegidas hubieran podido ser otras. Lo que permite el enfoque constructivista de Wendt (1992, 2003) es poner el acento sobre los efectos constitutivos de la práctica sobre las estructuras de interacción que guían los comportamientos de los agentes. En palabras del autor, “son las propiedades de los agentes (identidades e intereses) más que sus comportamientos los que están en juego. En las

elecciones de los actores, ocurre más que la elección de medios para conseguir fines: ellos están instanciando y reproduciendo identidades, narrativas de quiénes son, lo que a su tiempo constituirá los intereses que serán base de sus elecciones de comportamiento” (Wendt, 2003: 366).

Así, el recurso al concepto de *estrategia intencional de transformación de la estructura identitaria* y su operacionalización permite una aproximación sistematizada a una política exterior fundada sobre la intención de cambio, permitiendo avizorar un diagnóstico de política exterior que es crítico con la identidad existente; una serie de objetivos de política exterior hacia un actor determinado que dan contenido a una nueva identidad mentada; prácticas que están diseñadas para señalar frente a un actor de relevancia la existencia de una nueva identidad buscada y, finalmente; respuestas que tienden a legitimar la nueva imagen proyectada, dando nuevas señales que reciben y reproducen el cambio.

Todos estos momentos se pueden verificar en la política exterior de Cambiemos hacia los Estados Unidos, sin embargo, en ningún caso se sostiene que esta conceptualización permita observar cambios *en* esta estructura identitaria. Lo que busca comprender, sin pretensión explicativa, son los *esfuerzos* en ese sentido.

El proceso, así descrito, no se aleja mucho de lo que Wendt (1992: 405) llama “proceso de señalización, interpretación y respuesta” tomado del interaccionismo simbólico. Ahora bien, además de ser interesante por dotar de sentido discursos, decisiones y acciones de política exterior, también permite reflexionar acerca de las respuestas, en forma de recompensa, que recibe el actor que emprende esta estrategia.

A este respecto, cabe mencionar que es justamente en áreas en las que la relación bilateral ya presentaba espacios de cooperación donde mayores recompensas podemos observar, lo que permite pensar que esta estrategia podría generar nuevos significados compartidos que modifiquen gradualmente la estructura identitaria bilateral. Este es el caso de la política de cooperación educativa, donde existe cooperación de larga data mantenida a lo largo del tiempo que se vio incrementada sustancialmente. Lo mismo puede decirse del caso contrario, relativo a los influjos de IED. En un área donde, al menos desde 2007, se mantuvo un discurso que resaltaba la inseguridad jurídica del país (Miranda 2018), los esfuerzos por modificar esta imagen encontraron serias reservas.

Este fenómeno puede encontrar una explicación posible en el concepto de *path dependence*, según el cual la formación de identidad no toma lugar tabula rasa, sino en un contexto cultural. Este contexto toma en cuenta experiencias pasadas sobre las que se fundan expectativas futuras, por lo que el cambio no es inevitable ni existen garantías de que ocurra, por el contrario, la estructura cultural de la que habla Wendt condicio-

na fuertemente las prácticas de los agentes desalentando todo cambio en su interior (Wendt, 2003). De hecho, este concepto nos hace preguntar sobre los límites de esta estrategia y nos plantea interrogantes sobre la utilidad misma de su puesta en práctica, lo que revive nuevamente el histórico debate disciplinar respecto a la capacidad de agencia del actor frente a una estructura cultural que lo constriñe. Aunque esta vez no se trata sólo de una estructura que condiciona su comportamiento, sino también su propia identidad internacional. De este modo, incluso cuando un Estado pueda realizar ingentes esfuerzos para modificar la manera en que se lo percibe y la forma en que se relaciona con otro actor, nada le garantiza que tendrán el potencial transformador deseado, de hecho, todo apunta a que esto no ocurrirá. Sin embargo, también es cierto que la estructura existe y afecta a los agentes sólo gracias a las prácticas de estos. Por lo tanto, es también gracias a estas prácticas que *evoluciona y cambia*.

Referencias Bibliográficas

- Actis, E. & Zelicovich, J. (2019). "La política exterior de Cambiemos en clave de visibilidad e influencia". En E. IGLESIAS & J.B. LUCCA, *La Argentina de Cambiemos*. Rosario: UNR Editora, pp. 351-372.
- Actis, E.; Lorenzini, M.E. & Zelicovich, J. (2017). "La vinculación entre modelo de desarrollo y estrategia de inserción en la Argentina democrática (1893-2011)". *Studia Politicae*, 41: 106-135.
- Aguiar, N. (2019). *La relación argentino-estadounidense durante la administración Mauricio Macri (2015-2019): La cooperación educativa*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Briceño Ruiz, J. (2013). "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina". *Estudios Internacionales*, 45(175): 9-39.
- Busso, A. (2017). "El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis". *Anuario en Relaciones Internacionales*. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), pp. 1-15.

- Busso, A. (2019a). "Argentina nuevamente en crisis. Reflexiones sobre las limitaciones de una política de alineamiento con Estados Unidos". *Anuario en Relaciones Internacionales*. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), pp. 1-10.
- Busso, A. (2019b). "Política exterior y cambio cultural en el gobierno de Mauricio Macri". En E. IGLESIAS & J.B. LUCCA, *La Argentina de Cambiemos*. Rosario: UNR Editora, pp. 331-350.
- Creus, N. (2015). "El peso de las imágenes waltzianas en la relación con el Sistema Financiero Internacional". *Análisis Político*, 28(84): 155-166.
- D'Alesio, L. (2019). "La "nueva derecha" y su política exterior. Los primeros tres años de gestión del gobierno de Mauricio Macri". *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 8: 194-223.
- De la Balze, F. (2010). "La política exterior de los gobiernos Kirchner (2001-2009)". *Estudios Internacionales*, 166: 121-139.
- Embajada de Estados Unidos en Argentina (2018). "Declaraciones del presidente Trump y el presidente Macri de la República Argentina antes de su reunión bilateral". Disponible en: <https://ar.usembassy.gov/remarks-by-president-trump-and-president-macri-of-the-argentine-republic-before-bilateral-meeting/>
- Fernández Alonso, J. (2020). "La gestión de la deuda soberana durante la administración de Mauricio Macri (2015-2019)". En E. IGLESIAS & J.B. LUCCA, *La persistencia de la Argentina de Cambiemos*. Rosario: UNR Editora, pp. 173-188.
- Frenkel, A. (2016). "Muevan el mundo que me quiero subir. Política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri". *Informe de coyuntura ORALC*, 2: 1- 14.
- Frenkel, A. & Azzi, D. (2018). "Cambio y ajuste: La política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)". *Colombia Internacional*, 96: 177-207.
- Kulfas, M. (2014). "La economía argentina, entre la «década ganada» y los «fondos buitres»". *Nueva Sociedad*, 254: 5-16.
- La Nación (2016, Marzo 14). "Elogio de Obama a Macri: "La Argentina es un buen ejemplo de cambio en las relaciones con EE.UU."". Disponible en: <https://www.la-nacion.com.ar/politica/elogia-de-obama-a-macri-la-argentina-es-un-buen-ejemplo-de-cambio-en-las-relaciones-con-eeuu-nid1879724/>

- Macri, M. (2016, Marzo 1°). “Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134° apertura de sesiones ordinarias del Congreso”. Disponible en: www.casariosada.gob.ar/slider-principal/35650
- Macri, M. (2019). “Mensaje por cadena nacional del presidente Mauricio Macri”. Disponible en: <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/discursos/46592>
- Mazzina, C. & González Cambel, M. (2018). “Continuidades y cambios de la política exterior del kirchnerismo y el gobierno de Cambiemos”. *Postdata*, 23(1): 181-212.
- Míguez, M.C. (2018). “Las bases de la política exterior del gobierno de la alianza Cambiemos”. *Voces en el Fénix*, 8(67): 16-23.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2016). “Temas considerados entre Argentina y Estados Unidos”. Disponible en: https://cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/c-16-082_0.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2017, Abril 27). “Declaración Conjunta del Presidente Donald J. Trump y el Presidente Mauricio Macri: 27 de abril de 2017”. Disponible en: https://cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/declaracion_conjunta.pdf
- Miranda, R. (2018). “Política exterior y poder internacional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas”. *Reflexión política*, 20(39): 122-142.
- Morgenfeld, L. (2017). “Macri de Obama a Trump. Argentina-Estados Unidos y su impacto en las relaciones interamericanas”. En M. GANDÁSEGUI & J.A. PRECIADO CORONADO, *Hegemonía y democracia en disputa: Trump y la geopolítica del neoconservadurismo*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara/CLACSO, pp. 293-321.
- Pauselli, G. (2017). “Macri visita a Trump: Oportunidades y riesgos para la política exterior argentina”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Disponible en: <https://revistafal.com/macri-visita-a-trump/>
- Russell, R. & Tokatlián, J.G. (2017). “Macri: En busca de una nueva inserción internacional”. *Anuario Internacional CIDOB*: pp. 216-222.
- Russell, R. & Tokatlián, J.G. (2013). “América Latina y su gran estrategia: Entre la aquiescencia y la autonomía”. *CIDOB d’Afers Internacionals*, 104: 157-180.

- Russell, R. & Tokatlián, J.G. (2014). "Implications of the Global and Regional Changes for Argentina's Foreign Relations". *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(2): 251-267.
- Vommaro, G. (2018). "La centroderecha y el «cambio cultural» argentino". *Nueva Sociedad*, 270: 123-134.
- Weymouth, L. (2016, Febrero 18). "Argentina's new president wants a radical course correction. But "things are not going to change overnight"". *Washington Post*. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/opinions/argentinas-new-president-wants-a-radical-course-correction-but-things-are-not-going-to-change-overnight/2016/02/18/cc395534-d603-11e5-9823-02b905009f99_story.html
- Wendt, A. (1992). "Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics". *International Organization*, 46(2): 391-425.
- Wendt, A. (2003). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

CAPITULO IV

El rol de Brasil y Turquía como potencias regionales. Una mirada desde la teoría de los Complejos Regionales de Seguridad

Nahir Marien Isaac¹

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales y Doctoranda en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Profesora de Problemática de las Relaciones Internacionales en la Licenciatura en Relaciones Internacionales y de Problemática Internacional en la Licenciatura en Turismo de la Universidad Nacional de Rosario.

A modo de introducción

Luego de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos impulsó la creación de diversas instituciones internacionales que cimentaron el orden internacional hasta nuestros días. Este sistema institucional se mantiene hasta hoy, pero dadas las nuevas circunstancias en la distribución de poder internacional, comenzaron a surgir desde ciertos estados cuestionamientos a dicho orden y el impulso de acciones alternativas.

El fin de la Guerra Fría supuso una transformación del sistema internacional, principalmente en lo que se refiere a la estructura de poder. La desaparición del sistema bipolar, en el cual el poder estaba concentrado en dos superpotencias –Estados Unidos y la Unión Soviética-, aceleró la proliferación de actores y la distribución de poder entre ellos. De esta manera, diversos autores se han referido a esta etapa como un momento de transición, calificándola como de no-polaridad (Haass, 2008) o inter-polaridad (Grevi, 2010). Dentro de esta proliferación de actores no estatales, los estados-nación continuaron siendo, sin embargo, protagonistas clave.

En los años de post Guerra Fría, surge un grupo de potencias en desarrollo que comienzan a cuestionar dicho orden, muchas de las cuales “poseían cierto peso demográfico, económico y militar en sus respectivas áreas de pertenencia geográfica, consolidaron espacios de influencia regional, por lo cual también se las llamó entonces potencias regionales” (Giaccaglia, 2017: 429). El presente capítulo se centrará en dos potencias regionales, Turquía y Brasil, y en su accionar en sus respectivas áreas de influencia a partir del año 2003, tomando como base la teoría de los *Complejos Regionales de Seguridad* (CRS) (Buzan et al., 1998). En primer lugar, se procederá a justificar los casos de estudio, para luego hacer un *racconto* de los principales aportes teóricos de la Escuela de Copenhague, fundamentalmente el concepto de CRS. Posteriormente, se analizará el rol de Brasil y Turquía en los CRS de Sudamérica y Medio Oriente, respectivamente.

¿Por qué Brasil y Turquía?

A partir de 2003, Brasil y Turquía llevaron a cabo un giro en su política exterior que implicó una mayor presencia tanto a nivel regional como global. Ambos países buscaron demostrar un liderazgo a nivel regional en base a su nuevo posicionamiento, y

buscaron constituirse como alternativa a la visión estadounidense de solución de conflictos, reivindicando la solución de los problemas regionales entre los propios países de la región.

En Turquía, en el año 2002 triunfó en las elecciones presidenciales el nuevo Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP, por sus siglas en turco), a cargo de Recep Tayip Erdogan, quien ocupó el puesto de primer ministro. Dicho gobierno implementó como modelo de política exterior la llamada *Doctrina de Profundidad Estratégica*, elaborada por el asesor y luego ministro de relaciones exteriores, Ahmet Davutoglu (Davutoglu, 2008). Esta doctrina impulsó un nuevo rol de Turquía en la región de Medio Oriente y en el mundo, haciendo hincapié en su posición geográfica estratégica y en su tradición histórica. La nueva estrategia de política exterior llevó a Turquía a ejercer una diplomacia dinámica, muchas veces contrariando el camino de las instituciones multilaterales al mando de Estados Unidos, y su intervención en los asuntos de Medio Oriente. De esta manera, el gobierno turco se opuso a la intervención militar norteamericana en Irak de 2003 y buscó actuar como mediador en el conflicto entre Palestina e Israel y en la crisis siria luego de los sucesos de la Primavera Árabe (Isaac, 2016).

Brasil, por su parte, cobró un gran impulso en la región Sudamericana con la presidencia de Luis Inácio *Lula* Da Silva también desde el año 2003. Su economía emergente le permitió llevar a cabo una acción proactiva tanto económica como política en su vecindario inmediato, y ser un jugador de peso a nivel mundial. En el ámbito regional, actuó como mediador en diversas crisis internas de países vecinos, como es el caso de Paraguay, Bolivia y Venezuela. Fue asimismo el principal impulsor de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y el Consejo de Defensa Sudamericano. A través de esta política exterior centrada en la cooperación regional y la mediación de conflictos, Brasil le disputó a Estados Unidos y la Organización de Estados Americanos (OEA) su hegemonía en Sudamérica (Grabendorff, 2010).

Además de estas coincidencias, Brasil y Turquía comparten otras características. Ambos países son herederos de grandes imperios, poseen amplios territorios y ocupan una posición geográfica privilegiada (Milani, 2021). Se trata a su vez de economías en desarrollo que presentan diferentes realidades socioeconómicas a nivel interno (Milani, 2021). Más allá de sus diferencias y la distancia geográfica y cultural que los separa, ambos países han sido claros ejemplos del nuevo margen de maniobra adquirido por las potencias regionales en la era de post Guerra Fría. Por otro lado, en lo que refiere al ámbito multilateral, Brasil y Turquía han coincidido en cuanto a la necesidad de modificación de las instituciones internacionales creadas luego de la Segunda Guerra Mundial. Un ejemplo de esto ha sido la iniciativa conjunta respecto al Plan Nuclear iraní en 2010.

Como se indicó anteriormente, ambos países experimentaron un cambio de gobierno y posterior giro de la política exterior hacia su región inmediata en el año 2003. Por otro lado, ambos sufrieron también un quiebre en el año 2016. En el caso de Brasil, el impeachment a Dilma Rousseff puso fin al ciclo de gobiernos del Partido dos Trabalhadores (PT), que había comenzado con la primera presidencia de da Silva. En cuanto a Turquía, el año 2016 también fue un parteaguas debido, por un lado, a la salida de Ahmet Davutoglu del gobierno en el mes de mayo y al intento de golpe de Estado al gobierno de Erdogan en el mes de julio, acontecimiento que marcó un giro en la política del gobierno tanto a nivel nacional como internacional. Luego de este acontecimiento, Erdogan se convirtió en presidente de Turquía en abril de 2017.

Actualmente, ambos países presentan liderazgos que, pese a haber sido elegidos democráticamente, dan muestra de elementos autoritarios (Milani, 2021). En este escenario, en el presente las políticas exteriores de Brasil y Turquía se han distanciado tanto a nivel global como regional, y ambos han visto reducida su capacidad de ejercer un liderazgo en su vecindario inmediato (Milani, 2021).

La teoría de los Complejos Regionales de Seguridad

La noción de CRS surge ante la finalización de la Guerra Fría, en contraposición al predominio de los análisis globales de seguridad internacional, los cuales no tenían en cuenta las especificidades regionales y sus efectos sobre la seguridad regional. En palabras del Buzan, las dinámicas subregionales habían sido “ensombrecidas por la rivalidad global de los superpoderes” (1992: 168). Esta teoría pone el foco en las regiones, centrándose en las relaciones de poder y en los patrones de amistad y enemistad que en ellas se generan. De esta manera, se hace hincapié en los factores internos de los complejos regionales, sin dejar de lado la influencia del sistema internacional, pero sí relativizando su impacto (Calderón, 2010). Esta perspectiva regionalista está basada en una serie de suposiciones: la disminución de la rivalidad entre las superpotencias, y la consiguiente reducción del interés de las grandes potencias en el resto del mundo, dejando que los estados regulen sus propias relaciones, con menor interferencia de los grandes poderes (Buzan & Wæver, 2003).

Dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales se generó una amplia producción académica en torno a los temas de seguridad internacional luego de la Segunda Guerra Mundial, centrada principalmente en la seguridad de los estados dentro de sus

fronteras nacionales. Las amenazas estudiadas eran aquellas de carácter militar, y las maniobras de los estados se centraban en estrategias como la disuasión y seguridad colectiva. Los mecanismos de mantenimiento de la paz internacionales tenían carácter nacional, o bien multilateral (Orozco, 2006). Luego de la década del noventa, tanto los actores internacionales, como así también los tipos de amenazas fueron ampliándose. Junto a los estados, cobran importancia otros actores como las organizaciones internacionales y otros entes no gubernamentales, mientras que la agenda de seguridad se amplía para incluir cuestiones sociales, culturales, medioambientales, de desarrollo, entre otras. Es así que la Escuela de Copenhague presenta una visión ampliada de la seguridad, que, a diferencia de los enfoques tradicionales, incluye no sólo los aspectos militares (Buzan et al., 1998).

En segundo lugar, un aporte fundamental de la Escuela de Copenhague es el concepto de *securitización*. Un tema *securitizado* es aquel que “es presentado como una amenaza existencial, que requiere medidas de emergencia y justifica acciones fuera de los límites normales de procedimiento político” (Buzan et al., 1998: 23-24). Dependiendo de las circunstancias, cualquier tema puede ser *securitizado*. Esto hace que los actores reclamen hacer frente a dicha cuestión a través de medios extraordinarios, para romper con las reglas políticas normales. Un tema se convierte en un asunto de seguridad no debido a una real amenaza existente, sino porque dicho tema es presentado como una amenaza, y aceptado como tal. “La exacta definición y criterio de securitización está constituida por el establecimiento intersubjetivo de una amenaza existencial con suficiente proyección como para tener efectos políticos substanciales” (Buzan et al., 1998: 25). De esta manera, convertir un tema en un asunto de seguridad constituiría en realidad un acto político, y no existirían temas de seguridad propiamente dichos (Abdul-Hak, 2013).

Un tercer concepto desarrollado por la Escuela de Copenhague es el de CSR, en el cual se enfocará el presente capítulo. El concepto de CRS aparece originalmente definido como “un grupo de Estados cuyas principales preocupaciones de seguridad no pueden ser consideradas razonablemente separadas entre sí” (Buzan, 1983: 106). Más tarde, Barry Buzan, Jaap de Wilde & Ole Wæver reformularían el concepto de la siguiente manera: “un conjunto de unidades cuyos procesos de securitización, desecuritización, o ambos, están tan interconectados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos separados entre sí” (Buzan et al., 1998: 201). La definición fue modificada para abarcar distintos tipos de actores más allá del Estado, y distintos sectores de la seguridad. De acuerdo con este concepto, la proximidad geográfica generaría relaciones más frecuentes y problemas de seguridad comunes entre los actores. Es así que las relaciones entre las entidades que forman parte de los complejos regionales presentarían cierta independencia respecto de las dinámicas del sistema global (Sisco Marcano & Chacón Maldonado, 2004).

En el desarrollo de esta teoría, los autores combinaron elementos racionalistas y constructivistas. Por un lado, retoman la noción de un sistema internacional anárquico y el Estado como principal unidad de análisis. Por otro lado, refieren a los conceptos de seguridad y amenaza como construcciones sociales (Abdul-Hak, 2013). En consonancia con el enfoque constructivista, Buzan & Wæver (2003) también afirman que los CRS se basan en patrones de amistad y enemistad entre las unidades, haciendo foco en las interpretaciones de los actores y no sólo en el aspecto material de la distribución de poder. En *Regions and Powers* (2003) los autores argumentan que el fin del mundo bipolar dio lugar a un sistema nuevo, que no puede describirse simplemente como unipolar o multipolar. Es por ello que afirman que se trata de un sistema 1+4, es decir, una superpotencia (Estados Unidos) y cuatro grandes potencias (China, Unión Europea, Japón y Rusia). En este marco, los autores diferencian conceptualmente a las *superpotencias* de las *grandes potencias*, y las llamadas *potencias regionales*. Estas últimas definen la polaridad de los CRS: unipolar, bipolar o multipolar, y cuentan con amplias capacidades en su región inmediata, no así a nivel global. Los autores las definen como potencias relevantes para los procesos de *securitización* de la región, pero que son excluidas a nivel sistémico, aún cuando consideren merecer dicho estatus.

A continuación, enumeran una serie de características de los CRS. Dentro de los CRS existen dos tipos de relaciones: las relaciones de poder, y de amistad y enemistad. De esta forma, los CRS constituyen una realidad social, que es más que la suma de las partes. Según esta teoría, las relaciones se dan en cuatro niveles: doméstico (dependientes de las percepciones de vulnerabilidad y riesgo dentro de los estados), Estado a Estado (relaciones entre los estados de la región), interregionales (relaciones entre Complejos de Seguridad), y de la región con las potencias globales (relación del CRS con mecanismos de resolución de conflictos a nivel sistémico). Estos cuatro niveles actúan simultáneamente y constituyen una *constelación de seguridad* (Buzan & Wæver, 2003; Abdul-Hak, 2013). En base a estas relaciones, los CRS pueden presentarse como conflictivos cuando predominan los patrones de enemistad, mientras que al predominar los patrones de amistad pueden configurarse regímenes o comunidades de seguridad (Buzan & Wæver, 2003).

Los CRS tienen estructuras internas y límites externos que permiten identificar cambios y continuidades. Para esto es necesario tener en cuenta cuatro variables: límite (diferencia a los CRS de sus vecinos), estructura anárquica (debe estar compuesta por dos o más unidades autónomas), polaridad (distribución de poder entre las unidades) y construcción social (patrones de amistad y enemistad entre las unidades). A lo largo del tiempo, hay tres posibles evoluciones de los CRS: mantenimiento del *statu quo*, transformación interna (dentro del límite del CRS), transformación externa (el límite se expande o se contrae, transformando la estructura del CRS). A través de estos parámetros es posible identificar diferentes tipos de CRS. La primera distinción es entre

estándar y centrados. En los CRS *estándar*, la polaridad es definida enteramente por poderes regionales, pudiendo ser desde unipolares hasta multipolares. En términos de amistad y enemistad, los CRS estándar pueden ser formaciones conflictivas, regímenes de seguridad, alianzas, etc. Estas relaciones establecen los términos para poderes menores y para la penetración de poderes globales (Buzan y Wæver, 2003). Un CRS también puede ser *centrado*, estableciéndose en torno a una gran potencia o superpotencia. En este caso el complejo se considera unipolar, ya que las potencias regionales no tienen suficiente poder para constituirse en otro polo. Otro tipo de complejo centrado es aquel que se constituye en torno a una institución regional, como es el caso de la Unión Europea. En ese caso, el principal Estado miembro actúa en función de factores sistémicos, por lo que puede llegar a suprimir la dinámica regional (Buzan y Wæver, 2003; Abdul-Hak, 2013).

Para finalizar la caracterización de esta teoría, es necesario hacer referencia a dos conceptos adicionales. El primero es el de sobreposición (*overlay*), que ocurre cuando grandes potencias externas a la región inhiben el surgimiento de padrones regionales. El segundo es el de *Estado aislante*, que, según Buzan & Wæver, “define una locación ocupada por una o más unidades donde mayores dinámicas de seguridad regional se encuentran espalda con espalda” (2003: 41). Este concepto se diferencia del de *Estado tapón*, que separa a dos potencias regionales dentro de un único CRS (Buzan & Wæver, 2003; Abdul-Hak, 2013).

Brasil y el Complejo Regional de Seguridad sudamericano

América del Sur puede ser caracterizado como un CRS desde la perspectiva de la Escuela de Copenhague. Los autores afirman que el complejo sudamericano puede dividirse en dos subcomplejos, el Cono Sur y la Región Andina, conectados en un complejo de tipo estándar (Buzan & Wæver, 2003: 309), es decir que su polaridad estaría definida por las potencias regionales. El subcomplejo Cono Sur está compuesto por Brasil, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, mientras que la Región Andina abarca a Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela. En los últimos años el Cono Sur ha experimentado una *deseuritización* en diversas áreas de las relaciones Estado a Estado, mientras que la Región Andina mantuvo una configuración mayormente conflictiva (Abdul-Hak, 2013).

Los autores indican que se trata de un complejo multipolar; no obstante, subrayan el rol de Brasil como *estabilizador hegemónico*, que contribuye a la estabilidad regional por medios diplomáticos (Buzan & Wæver, 2003). Como afirma Calderón, “actualmente, la dinámica de la seguridad en Sudamérica, en términos de dialogo político y fomento de la coordinación de políticas públicas y cooperación, responde principalmente a la iniciativa y accionar externo de Brasil. Y es que Brasil se presenta como el principal poder regional dentro del complejo (...) en función de su capacidad de influir en el proceso de securitización al interior del subcontinente” (2010: 147).

Esta caracterización de Brasil como potencia regional se refleja en la política exterior de este país hacia su área de influencia durante los gobiernos de Lula da Silva, influyendo a través de iniciativas como la creación de instituciones como el Consejo de Defensa Sudamericano y la UNASUR, y la participación activa en distintos focos de conflicto a nivel regional, en el proceso de *securitización* tanto del Cono Sur como de la Región Andina. Es por ello que Brasil desempeñaría además en esta etapa “(...) una función estratégica de enlace entre los subcomplejos que conforman América del Sur” (Abdul-Hak, 2013: 79). Esto lleva a algunos autores a considerar este CRS como unipolar, en virtud del rol de Brasil en el mismo (Fuccille & Pereira Rezende, 2013).

Buzan & Wæver ya señalaban en 2003 la importancia del MERCOSUR no solo respecto a cuestiones económicas, sino también en las configuraciones de seguridad (Sanahuja, 2021). Otro aspecto que resaltan los autores es el rol de Estados Unidos en la región, calificándolo como una relación de penetración pero no de sobreposición (*overlay*), es decir, su accionar no inhibe el surgimiento de patrones regionales (Buzan & Wæver, 2003). Esto es así ya que, en la post Guerra Fría, América del Sur no es una región prioritaria para Estados Unidos (Fuccille & Pereira Rezende, 2013).

En este contexto, las potencias regionales de Sudamérica tienen mayores márgenes de maniobra para influir en los procesos de *securitización* y *desecuritización*. “Hay múltiples procesos de securitización en curso en los países de la región, que cubren desde cuestiones territoriales hasta temas tradicionalmente clasificados como de seguridad pública como el narcotráfico. Igualmente, los procesos de *desecuritización*, como el ocurrido entre Brasil y Argentina en el área nuclear, fortalecen las perspectivas de cooperación militar” (Abdul-Hak, 2013: 38).

Este rol preponderante de Brasil en su región inmediata se ha modificado en los últimos años, y este cambio se ha profundizado con la llegada de Jair Bolsonaro al gobierno. Ya durante el gobierno de Dilma Rousseff, el contexto económico mundial que había favorecido la posición del país en años anteriores dio paso a una crisis económica que hizo que Brasil fuera perdiendo protagonismo tanto en la política global como en la esfera regional, y sus movimientos asumieron un carácter reactivo. Luego del *impeach-*

ment, el gobierno de Temer priorizó las relaciones con Estados Unidos y Europa, y se dio un acercamiento con los países del Pacífico, dejando en un segundo plano los vínculos que habían dado origen a iniciativas como la UNASUR. Con el tiempo creció la incertidumbre respecto al futuro del MERCOSUR, y en 2018, seis países miembros de la UNASUR comunicaron su decisión de dejar de participar de la Unión, retirándose la mayoría de ellos entre 2018 y 2020. Estas tendencias se profundizaron con el gobierno de Bolsonaro. En marzo de 2019 la UNASUR se sustituyó con el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), tratándose de una propuesta mucho más débil (Sanahuja, 2019).

Turquía y el Complejo Regional de Seguridad de Medio Oriente

Siguiendo las características mencionadas anteriormente por los autores de la Escuela de Copenhague, Medio Oriente es calificado como un CRS estándar y multipolar. Los autores mencionan como ejemplos de poderes regionales en la era de post Guerra Fría a Irán y Arabia Saudita.

Existen diversas definiciones de Medio Oriente, pero Buzan & Wæver (2003) consideran que dicha región se extiende desde Marruecos hasta Irán, es decir, incluye a todos los estados árabes además de a Israel e Irán. El Complejo Medio Oriente, que incluye alrededor de veinte estados, puede dividirse a su vez en tres sub-complejos: Levante, Golfo y Magreb. Los autores ubican el inicio del CRS Medio Oriente en el año 1948, luego de la “(...) ola descolonizadora, que generó una masa crítica de Estados independientes” (Buzan & Wæver, 2003: 188). Este es el año de la independencia de Israel, como así también el comienzo de décadas de enfrentamiento entre dicho Estado y sus vecinos árabes, que, junto con otras numerosas controversias a nivel regional, marcó el carácter conflictivo de este Complejo de Seguridad.

Por otro lado, el CRS Medio Oriente es un ejemplo de una formación de conflicto. En cuanto a las causas, Buzan & Wæver (2003) mencionan las disputas territoriales, competencias ideológicas rivalidades de poder y estatus, y divisiones culturales y étnicas, disputas sobre petróleo, agua y religión.

Siguiendo a Paredes Rodríguez (2013), podemos identificar cuatro escenarios de conflicto en Medio Oriente. Al longevo conflicto árabe-israelí, que atraviesa a la totalidad de la región, se le sumaron tres nuevos escenarios luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, que marcaron la primera década del siglo XXI. En primer lugar, la lucha contra el terrorismo internacional emprendida por Estados Unidos, en el marco de la cual se llevó a cabo la intervención militar en Irak en 2003, modificó profundamente el escenario regional. En segundo lugar, el descubrimiento del programa nuclear iraní y sus posibles consecuencias generó una serie de respuestas de parte de Estados Unidos y sus aliados regionales. Finalmente, el comienzo de una ola de revueltas en los países árabes en enero de 2011 marcó el comienzo de un proceso de transformaciones políticas y sociales cuyos efectos afectaron profundamente la política regional.

En la obra de Buzan & Wæver, Turquía es caracterizada como un *Estado aislante*. De esta manera, el CRS Medio Oriente tiene a Afganistán como *Estado aislante* con la región de Asia del Sur, y a Turquía como *Estado aislante* con Europa. Esta caracterización se corresponde con las políticas seguidas por Ankara luego de la caída del Imperio Otomano en 1919/1923, que priorizaron la apertura hacia Occidente, dejando en un segundo plano las relaciones con los países que habían sido parte, junto con Turquía, del territorio del antiguo Imperio Otomano. Un ejemplo de esta política fue el lema de Mustafá Kemal *Ataturk*, “paz en casa y paz en el mundo”. Esto reflejó, según los autores, un carácter relativamente pasivo, propio de los estados aislantes (Buzan & Wæver, 2003).

La política exterior turca se focalizó durante muchos años en las relaciones con Occidente, principalmente Europa y Estados Unidos. De acuerdo a los autores, Europa era el mejor escenario para estudiar Turquía, debido a su estatus especial en la política exterior turca. La política hacia Medio Oriente también fue relativamente pasiva, con Turquía evitando formar parte del frente islámico contra Israel (Buzan & Wæver, 2003). Ese escenario se vio modificado a comienzos de los años noventa, con el fin del conflicto bipolar, lo cual llevó al gobierno de Ankara a replantearse los lineamientos de su política exterior. Volvió la mirada a la región de Medio Oriente, Asia Central, el Cáucaso, los Balcanes y el Mar Negro, buscando constituir un puente entre Oriente y Occidente, al mismo tiempo que reforzaba el vínculo con Occidente a través de su participación en la Guerra del Golfo de 1991 y en las negociaciones con Europa. Buzan & Wæver (2003) afirman que, si Turquía finalmente se transformara en potencia regional, siendo ésta una aspiración del nuevo gobierno del AKP en ese momento, entonces se convertiría en un polo dentro del CRS Medio Oriente, y ya no sólo en un *Estado aislante*.

La política exterior turca a partir de 2003 puso el acento fundamentalmente en la profundidad histórica y la posición geográfica de Turquía, dos componentes que ha-

cen al legado turco y establecen la posición que debe ocupar dicho país en el escenario internacional. De acuerdo con esta línea de pensamiento, Turquía estaba llamada a ser un actor estratégico de las relaciones internacionales, sobre la base de sus características geográficas, su historia y su identidad. Estas características privilegiadas llamaban a terminar con el aislacionismo, a emprender una política exterior activa y comprometida con la zona de influencia turca, y a asumir el papel de referente regional. “Al conducir una estrategia que priorizaba encontrar soluciones a asuntos históricos de securitización a través de medios diplomáticos, Turquía parecía haberse enfocado en una comprensión holística de la seguridad y la estabilidad regional aplicando una política de desecuritización” (Yabuz & Özdal, 2020: 22-23). En consonancia con estos lineamientos, Turquía fortaleció la relación con Siria e Irak, y se mostró abierta a cooperar con Irán, presentando una iniciativa conjunta con Brasil respecto a su plan nuclear. Por otro lado, su rechazo a las acciones violentas en Gaza y su posición a favor de la existencia de un Estado Palestino tensionó las relaciones con Israel.

Dentro del vasto territorio del antiguo imperio, la zona de Medio Oriente cobraba especial importancia dentro del nuevo esquema de política exterior, ya que se trataba no sólo de países que comparten frontera con Turquía, sino también de una región que ha sufrido durante años la existencia de diversos conflictos que constituyen una amenaza para el área en su conjunto y una cuestión de sumo interés para el gobierno turco. De esta manera, frente a los escenarios de conflicto anteriormente mencionados, la República de Turquía llevó a cabo un rol de peso influyendo en los acontecimientos a nivel regional, superando su función primaria de *Estado aislante*. Por esta razón, puede afirmarse que durante estos años Turquía se constituyó como un polo de poder regional dentro del CRS multipolar, con amplias capacidades de acción en su región inmediata, de la misma manera que otros poderes regionales como son Arabia Saudita e Irán.

Esta posición de Turquía en el CRS Medio Oriente se vio desafiada con los sucesos de la Primavera Árabe. Al mismo tiempo, una sucesión de cambios internos como fue la salida de Ahmet Davutoglu, la asunción a la presidencia de Erdogan y los cambios llevados a cabo luego del golpe fallido de 2016, marcaron un giro en la política exterior de este país que excede el análisis de este capítulo.

Reflexiones finales

En el presente trabajo se han presentado brevemente los principales aportes teóricos de la Escuela de Copenhague, como con la visión de seguridad ampliada, y los conceptos de *securitización* y CRS. En base a esta teoría, podemos definir a Sudamérica y a Medio Oriente como CRS, caracterizando a Brasil y Turquía como potencias regionales en el período que sucedió a los cambios de gobierno en ambos países luego de 2003. Estos países han definido la polaridad de sus respectivos CRS y contaban con amplias capacidades en su vecindario inmediato.

Por un lado, se analizaron las características del CRS Sudamérica y la posición de Brasil en el mismo. Siendo caracterizado por Buzan & Wæver (2003) como una potencia regional, este país llevó a cabo una política activa hacia su vecindario inmediato, influyendo en los procesos de *securitización* y *deseuritización*, y liderando las iniciativas de creación de instituciones regionales como el Consejo Sudamericano de Defensa y la UNASUR.

Por otro lado, se analizó el papel de Turquía en Medio Oriente, en el cual Ankara buscó constituirse como una potencia regional y no sólo ocupar el lugar de *Estado aislante*. La Doctrina de Profundidad Estratégica y las consiguientes acciones de Turquía frente a los principales problemas de seguridad regional, como el conflicto árabe-israelí, la cuestión nuclear de Irán y la invasión estadounidense a Irak, la convirtieron en un polo de poder dentro del esquema regional dentro del CRS Medio Oriente.

Ambos países experimentaron cambios a nivel doméstico que los alejaron de estos lineamientos que marcaron la primera etapa del PT en Brasil, y del AKP en Turquía. A ello se le suman las modificaciones a nivel sistémico, que hacen que el sistema internacional actual se diferencie de aquel caracterizado por Buzan & Wæver en 2003.

Referencias Bibliográficas

- Abdul-Hak, A.P. (2013). *O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil* (CDS). Brasilia: FUNAG.

- Buzan, B. (1992). "Third world regional security in structural and historical perspective". En B. JOB (ed.), *The insecurity dilemma: National security of third world states*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 167-189.
- Buzan, B.; de Wilde, J. & Wæver, O. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B. & Wæver, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Calderón, E. (2010). "Complejo sudamericano de seguridad: una cooperación multi-lateral posible, no probable". *Revista de Ciencias Sociales*, 17: 141-156.
- Davutoglu, A. (2008). "Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007". *Insight Turkey*, 1(10): 77-96.
- Fuccille, A. & Pereira Rezende, L. (2013). "Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva". *Contexto Internacional*, 35(1): 77-104.
- González, A. (2010). "El nuevo hombre fuerte de Oriente: Evaluando el rol de Turquía en el Complejo Regional de Seguridad de Medio Oriente". *V Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de la Plata. La Plata.
- Giaccaglia, C. (2017). "Poderes tradicionales, emergentes y re-emergentes: relaciones ambiguas pero pragmáticas". *Foro Internacional*, 57(2): 422-459.
- Grabendorff, W. (2010). "Brasil: de coloso regional a potencia global". *Nueva Sociedad*, 226: 158-171.
- Grevi, G. (2010). "El mundo interpolar". *Foreign Policy*, 38: 42-45.
- Haass, R. (2008). "La era de la no polaridad". *Foreign Affairs Latinoamérica*, 87(3): 66-78.
- Isaac, N. (2016). *La política exterior de Turquía bajo la doctrina de Profundidad Estratégica. Un análisis de la relación con la región de Medio Oriente entre marzo de 2003 y agosto de 2014*. Tesina de grado, Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Milani, C. (2021). "¿De «BRICS» a «TRICS»? Brasil y Turquía: entre la política doméstica y la geopolítica mundial". *Nueva Sociedad*, 291: 127-140.

- Orozco, G. (2006). "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales". *CIDOB d'Afers Internacionals*, 72: 161-180.
- Paredes Rodríguez, R. (2013). "A 10 años del 11-S, escenarios inestables con conflictos abiertos en la región de Medio Oriente". *Estudios Internacionais*, 1(1): 59-82.
- Rojas Pinzón, V. (2015). *La política exterior turca en el marco del Complejo de Seguridad Regional de Medio Oriente. Del Soft Power al Smart Power (2002-2013)*. Tesina de Grado, Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Sanahuja, J.A. (2019). "La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa". *Anuario CEIPAZ 2018-2019*, pp. 107-126.
- Sanahuja, J.A. (2021). "The Copenhagen School in South America: the (de)securitization of UNASUR (2008-2017)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 62(2): 1-20.
- Sisco Marcano, C. & Chacón Maldonado, O. (2004). "Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad". *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 25: 125-146.
- Yabuz, N. & Özdal, B. (2020). "Turkey's role within Regional Security Complex theory: a contextual analysis on turkish foreign policy after September 11, 2001 terrorist attacks". *Journal of Peace Research and Conflict Resolution*, 8(2): 1-33.

CAPITULO V

Irán y Turquía en América Latina y el Caribe. Redefiniendo lazos: estrategias de intensidad variable

Verónica Deutsch¹ - Luca Pace Iammarino²

1 Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Docente de Teoría de las Relaciones Internacionales de la carrera Licenciatura en Relaciones Internacionales (UNR). Maestranda en la Maestría en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-UNR). Miembro del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI-UNR). E-mail: veronicadeut@gmail.com

2 Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR). Docente adscripto del Seminario electivo “Política, Religión y Economía en las Relaciones Internacionales del Medio Oriente” de la carrera Licenciatura en Relaciones Internacionales (UNR). Miembro del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI-UNR). E-mail: luca.pacei@hotmail.com

A modo de introducción

Estas dos regiones, distantes geográfica y culturalmente, han experimentado desde comienzos del siglo XXI un marcado crecimiento en sus relaciones políticas y económico-comerciales, con respecto a décadas anteriores. Numerosos trabajos se han abocado al estudio de la evolución de dichas relaciones en la primera década del siglo. En el presente trabajo, el propósito será observar el estado de los vínculos interregionales en la segunda década, particularmente luego del golpe fallido en Turquía en 2016 y de los embates al acuerdo nuclear a partir del 2017¹, atendiendo a los cambios en el contexto regional e internacional que propiciaron ambos eventos.

La complejidad de la situación, tanto a nivel interno como internacional, que debieron enfrentar ambos países, hizo que la relación con América Latina cobrase otra importancia, volviéndose, en algunos casos, estratégica. La particularidad de las dos potencias estudiadas es que han compartido una profundización y estrechamiento de los lazos con Venezuela y los países de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA), sostenidos sobre cuestiones político ideológicas y enmarcados en una retórica antiimperialista. Por otra parte, se observa una disminución de la intensidad en el vínculo con Brasil, si bien el intercambio comercial se ha mantenido constante a lo largo del período trabajado.

Es importante destacar que la perspectiva que se adoptará será desde Irán y Turquía, y que, por lo tanto, para el análisis de los vínculos interregionales se considerarán factores de orden sistémico y doméstico que afectaron sus dinámicas exteriores. Ambos países se consideran a sí mismos como potencias regionales, con capacidad de influencia en los distintos conflictos que se han suscitado en el vecindario, en los cuales han compartido tanto criterios convergentes como divergentes. Su vínculo presenta algunas particularidades, que pueden ser entendidas, siguiendo a Zaccara (2010:14), “como un ejemplo de pragmática búsqueda de equilibrio y distensión en un complicado entorno regional, a pesar de las manifiestas diferencias ideológicas tras la Revolución Islámica”. Por otro lado, atendiendo a los giros que ha dado el conflicto sirio sobre todo luego de 2016, Soler i Lecha (2017) destaca la generación de alianzas líquidas entre Turquía e Irán como anexo de la configurada entre Turquía y Rusia. El concepto de alianza líquida suscita un entendimiento consciente entre actores acerca de alguna materia o campo de la política internacional, en este caso circunscrito a un área definida.

1 Los Estados Unidos se retiraron del acuerdo nuclear en el año 2018, pero desde que Donald Trump asumió la presidencia en enero de 2017 comenzó con amenazas al respecto, persuadiendo a las empresas norteamericanas e incluso europeas para frenar reinversiones en Irán.

En adición, la convergencia de perspectivas también incluye la percepción conjunta de amenazas latentes. En este sentido, la fragilidad en el escenario sirio fue entendida por Ankara y Teherán como un factor de amenaza, sobre todo en función de los desprendimientos posibles de una caída de Al Assad, por lo que se produjo un entendimiento conjunto en pos de asegurar la posición del régimen para velar por la estabilidad de su vecindario próximo.

Por lo anteriormente dicho y en función de la similitud de las dinámicas que fomentaron los vínculos de Irán y Turquía con la región de América Latina, es pertinente realizar un abordaje conjunto. En primer lugar, se trabajará el desarrollo de los lazos entre Turquía y la región, para luego precisar el estado de las relaciones entre Irán y América Latina, haciendo hincapié en la particularidad del vínculo con Venezuela, los países de la ALBA y Brasil. Por último, se elaborarán reflexiones finales con el propósito de establecer algunos aspectos a desarrollar en investigaciones futuras.

Turquía y América Latina y el Caribe: esquemas de alta y baja intensidad: breve racconto histórico

La política exterior de Turquía ha mostrado desinterés hacia la región latinoamericana en general y sudamericana en particular, al igual que las respectivas políticas de los actores de dichas regiones para con el país euroasiático. El contexto rígido de la Guerra Fría, como así también los procesos nacionales en ambas geografías han coadyuvado para que a lo largo del siglo XX se mantuviera invariable el patrón de interacciones mutuo. Sin embargo, los cambios en el sistema internacional que trajo aparejado el fin de la Guerra Fría y, en consecuencia, las nuevas motivaciones de los actores estatales han permitido configurar un orden internacional más permisivo para la adopción de estrategias novedosas y autonomizantes. En particular, las élites turcas aprovecharon el contexto internacional para diversificar el marco de los vínculos estatales con otros actores y regiones y explorar nuevas líneas en política exterior. En el marco de este trabajo se asume que tanto factores sistémicos como domésticos han influenciado el proceso de la toma de decisiones como así también la orientación de política exterior escogida a lo largo del tiempo, lo cual ha repercutido en diversas intensidades en el vínculo interregional.

Para arribar a la contemporaneidad en el vínculo, es menester en primer lugar realizar un breve *racconto* histórico. En la década del noventa, en pleno contexto de la globalización, Turquía comenzó a abordar áreas no tradicionales del sistema internacional –según su orientación histórica– con las cuales desarrollar nuevos tipos de vínculos, entre ellas la región de América Latina y el Caribe. A partir de entonces, una serie de iniciativas fueron abordadas por parte de las autoridades turcas en vistas a generar el acercamiento interregional: el interés de Turquía en la región comenzó por el Cono Sur con la visita del presidente Süleyman Demirel en 1995 –respondiendo la visita del presidente argentino, Carlos Menem, en 1992–, más precisamente a Argentina, Brasil y Chile, y le siguió la implementación de forma integral del *Plan de Acción para América Latina y el Caribe* en 1998. Ambos acontecimientos sirvieron como puntapié para la generación de avances consecutivos en la relación interregional a través de una miríada de acuerdos en el tiempo y en el aumento del intercambio comercial. Sin embargo, la crisis económica registrada en el año 2001 en Turquía, como así también en Argentina, pausó el ritmo creciente del vínculo interregional. No fue hasta unos años más tarde, con la consolidación temprana del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP, según sus siglas en turco) y el crecimiento económico sostenido en ambas geografías que las regiones volvieron a acercarse y esta vez de una forma más intensa. Hacia el año 2006, las autoridades turcas declararon el Año de América Latina y el Caribe y establecieron la *Estrategia de Desarrollo Comercial de Turquía hacia las Américas*, dando así un fuerte impulso al plan de acción trazado en la década anterior. En el marco de la nueva política exterior, tendiente a expandir las acciones y operaciones de Turquía en el exterior más lejano a su geografía e historia, América Latina y el Caribe como región general –pese a que el propósito de este trabajo es observar las dinámicas con el Cono Sur– surgía como su última frontera (González Levaggi, 2012). En paralelo, desde el Estado y sus instituciones fue promovida una política de expansión de las redes culturales, religiosas, sociales y académicas turcas que han echado raíces con mayor auge desde la primera década del siglo XXI (Limia, 2018).

La curva ascendente en el vínculo interregional comenzó a ser revertida a medida que el contexto regional presionaba sobre Turquía, así como también factores de orden doméstico hicieron lo propio para modificar el enfoque internacional del país. En primer lugar, el fracaso de la denominada Primavera Árabe y la complejización y radicalización del conflicto en Siria alteraron la posición de Turquía en la región y en el sistema internacional. En este escenario, las acciones emprendidas por Turquía para superar los desafíos y amenazas del contexto regional generaron todo lo contrario a lo esperado, a saber, el aislamiento del país en el sistema internacional. En detalle, el apoyo temprano a las movilizaciones revolucionarias en la región, la política de cambio de régimen en Siria, la ambigüedad y pasividad hacia el Estado Islámico en su proceso de expansión, la ruptura del proceso de paz con los kurdos y el aumento de la beligerancia, entre otros, fueron acciones que provocaron un repliegue de Turquía en

su política global y regional. Las restricciones internacionales que sufrió el país euroasiático lo llevaron, entre otras políticas, a desinteresarse de la región latinoamericana con mayor intensidad desde el año 2015. En segundo lugar, factores internos también contribuyeron al descuido del vínculo interregional por parte de Ankara. La presión interna ejercida sobre el AKP, cuyo hito máximo fue el intento de golpe fallido de julio de 2016, jugó a favor de un cambio en las prioridades externas y también domésticas.

En conjunto, los desafíos y amenazas identificados por el gobierno turco motivaron el cambio de eje de su política exterior, priorizando algunos vínculos por sobre otros y suspendiendo el alcance global de sus motivaciones e intereses. A la reconfiguración de las asociaciones y alianzas con actores presentes en la región de Medio Oriente y el Norte de África, más allá de que sean potencias regionales o extrarregionales, debe sumarse el cambio de perspectiva hacia la región sudamericana en particular y latinoamericana en general, sumida en un estado de irrelevancia en el sistema internacional.

En concreto, para dimensionar el cambio de enfoque de la política exterior turca hacia nuestra región se considera pertinente observar el estado de las relaciones con Venezuela, los países del ALBA y Brasil luego del golpe fallido de julio de 2016, pero primeramente con menciones a lo ocurrido desde la llegada al poder del AKP. Esta última mención será necesaria a los fines de captar las motivaciones de Ankara para pasar de un enfoque más selectivo a uno de carácter general con América del Sur.

Los vínculos de Turquía con Venezuela y los países del ALBA

Cabe comenzar el relevo con la variación y profundización del vínculo entre Turquía y Venezuela y luego realizar una breve extensión hacia los países del ALBA debido a la confluencia político-ideológica que se produjo en el período. En consecuencia, desde la llegada al poder del AKP en 2003, la relación bilateral ha estado sujeta a tensiones y fluctuaciones. Oner (2020) destaca como primer punto de fricción el reconocimiento por parte de la Asamblea Nacional de Venezuela bajo consenso partidario de la masacre contra la población armenia en el marco de la Primera Guerra Mundial como un genocidio. En segundo lugar, el autor reconoce el proceso de la Primavera Árabe como otro hecho disruptivo en el vínculo, toda vez que el presidente venezolano, Hugo Chávez, se erigió como el principal sostén en la región de los regímenes de Bashar Al Assad

en Siria y de Muamar Gadafi en Libia. La política de cambio de régimen de Turquía en Siria y el apoyo forzado a la intervención de la OTAN en Libia lesionaron las relaciones bilaterales entre Turquía y Venezuela en un tiempo donde ambos actores sostenían una política exterior ciertamente expansiva en cuanto a sus intereses. Asimismo, González Levaggi (2020) sostiene que Erdogan evitó producir un acercamiento con Chávez para no irritar a los Estados Unidos, que en la primera década del siglo XXI resultaba un aliado clave.

Sin embargo, el estado de aislamiento alcanzado en el sistema internacional como factor sistémico y el intento de golpe fallido como factor de orden doméstico llevaron a una reconsideración por parte de Ankara de las opciones internacionales disponibles. Como resultado de un proceso de relectura de los avatares del sistema internacional, las autoridades turcas emprendieron ciertos cambios en su política exterior. Uno de ellos ha sido la implementación de un giro euroasiático con vistas a la normalización y profundización del vínculo con Rusia e Irán, mientras en paralelo la relación tradicional con Occidente se lesionaba por divergencias en cuanto a intereses y objetivos internacionales. En consecuencia, bajo una perspectiva, en parte, antiimperialista y, en parte, antioccidental se suscitó una confluencia político-ideológica entre Ankara y Caracas. Luego de un período de irrelevancia en el vínculo bilateral tras la muerte de Chávez y la ungida de Nicolás Maduro como nuevo presidente venezolano, dichos factores sistémicos y domésticos –bajo consideraciones de igual orden en Venezuela–, influyeron para que la relación escalase en importancia y en intensidad. Tras el golpe fallido en Turquía, mientras en Washington y en las principales capitales europeas se presenciaba un estado de suspicacia, desde Caracas se condenó expresamente y bajo la etiqueta de golpe los sucesos de julio de 2016 y se le brindó un fuerte apoyo público a la figura de Erdogan, trazando un paralelismo con el intento de *golpe* de Estado sufrido por Hugo Chávez en el año 2002.

En un momento donde el contexto regional e internacional resultaba apremiante, los líderes políticos de ambos estados percibieron la oportunidad para estrechar los vínculos ideológicos y políticos. En cierta medida, los procesos contemporáneos acaecidos en ambas geografías presentan varias similitudes: la centralización del poder en el partido y círculos políticos gobernantes, la profundización del autoritarismo, el crecimiento de sentimientos antioccidentales –y antiimperialistas–, la visión reformista del orden internacional y la sensación de aislamiento internacional. Bajo estas premisas, las interacciones aumentaron su frecuencia e intensidad. Nicolás Maduro visitó por primera vez Turquía tan solo tres meses después de la asonada golpista para acudir al Congreso Mundial de la Energía en Estambul. Aprovechando la visita oficial, los mandatarios firmaron numerosos acuerdos bilaterales sobre energía, comercio y transporte aéreo, asentando los primeros pasos en la construcción de una *alianza de conveniencia* (Oner, 2020).

Indicadores tales como la suscripción de acuerdos, la puesta en marcha de iniciativas y proyectos conjuntos, el flujo de comercio y las visitas oficiales han reflejado el grado de proximidad conseguido a partir del año 2016. Oner (2020), destaca una serie de visitas oficiales de Maduro a Turquía y de Erdogan a Venezuela, seguidas por intercambios de altos funcionarios nacionales, que culminaron en la firma de una miríada de acuerdos relativos a los campos de la minería, finanzas, comercio, energía, agricultura, industria y defensa. Gracias a esto, el intercambio comercial ha aumentado drásticamente, lo cual ha llevado a observar un incremento del 300% en las exportaciones de bienes y servicios turcos del año 2017 al 2018². Si bien esta cifra no implica montos muy elevados en proporción al volumen total de las exportaciones turcas, sí se ha considerado un punto que demuestra el alcance del vínculo bilateral. En adición, la importancia dada a Venezuela en la agenda de Turquía se ha visto en la apertura de nuevas rutas comerciales aéreas proporcionadas por *Turkish Airlines*, la aerolínea de bandera nacional³.

El vínculo de confianza también ha dado sus frutos en el campo de la educación. Como contrapartida a las iniciativas turcas, y por expreso pedido de Ankara, las autoridades venezolanas avanzaron sobre los colegios administrados por el movimiento gülenista y han transferido su control hacia una institución estatal turca del ámbito educativo llamada Maarif, creada en el año 2016. Sobre este punto, es menester destacar que el gobierno del AKP ha denunciado como orquestador del golpe fallido al clérigo autoexiliado en los Estados Unidos, Fethullah Gülen, y a su organización, considerada terrorista por Ankara. En la cruzada internacional contra este grupo, el gobierno turco también ha presionado no solamente al gobierno venezolano, sino a todos aquellos que observen en su territorio la presencia de colegios e instituciones ligadas a Gülen.

Empero, el punto más novedoso de la relación bilateral y que demuestra el grado de intensidad alcanzado ha sido el intercambio de oro. Agobiado por el colapso de la producción petrolera, por la sangría de reservas internacionales y por las sanciones impuestas por los Estados Unidos, el gobierno venezolano se abocó a la producción de oro y encontró en Turquía uno de los principales compradores. Oner (2020) retrata el mecanismo comercial establecido por ambos países. Mientras las operaciones de

2 Según estadísticas oficiales relevadas por la base de datos de *Trade Map* y mencionadas por Oner (2020), mientras las exportaciones turcas hacia Venezuela se estacionaban en los 37.4 millones de dólares en el año 2017, para el año siguiente los valores ascendían a 120.8 millones de dólares.

3 La utilización de las rutas aéreas de *Turkish Airlines* fue también una forma que encontró Ankara para expandir su influencia y presencia en la región. En función de la alianza de conveniencia con Venezuela, “ambos países lograron fortalecer una agenda más amplia que la mera afinidad política. Un ejemplo claro fueron la apertura de un vuelo Caracas-Estambul con escala en La Habana” (González Levaggi, 2020: 280). Esto viene a demostrar la vinculación que Turquía ha hecho de sus relaciones bilaterales con aquellos países que compartieran una afinidad político-ideológica.

refinamiento se han trasladado de Suiza a Turquía, el oro resultante no es devuelto a Venezuela sino vendido en Turquía o en otros mercados y los montos recibidos son transferidos a las cuentas bancarias del país sudamericano. Si bien todo el intercambio de oro se ha mantenido opaco, se ha determinado que Venezuela ha exportado oro a Turquía a cambio de alimentos, convirtiéndose este último en el abastecedor clave de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción venezolanos.

Estas iniciativas, junto con el vínculo interpersonal estrecho generado entre Erdogan y Maduro, el desconocimiento de Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela y la denuncia de lo sucedido como un intento de golpe de Estado, pese al apoyo de los Estados Unidos y gran parte de los miembros de la Unión Europea (Karel, 2019), y la ayuda brindada por Turquía en el marco de la pandemia de COVID-19 (Reuters, 17/07/2020) demuestran el nuevo tipo de inserción de Turquía en la región, uno que ha sido más selectivo que integral.

Bajo el paraguas del vínculo con Venezuela, Turquía ha identificado otros actores regionales, como *los miembros del ALBA*, como potenciales socios o aliados también en función de su retórica antiimperialista. En el caso de *Cuba*, Turquía ya la había identificado en la Estrategia de 2006 como parte fundamental de la profundización de su inserción en la región. Desde entonces, la agenda bilateral ha avanzado en materia de suscripción de acuerdos técnicos, conformación de Grupos de Amistad Parlamentarios, establecimiento de mecanismos bilaterales de consultas políticas y declaraciones conjuntas de apoyo mutuo y a terceros. Lo mismo es válido para con Bolivia, con la excepción del período de Jeanine Añez. Con estos países comparte también espacio en organismos regionales y espacios multilaterales: el más resonante en común con los países del ALBA es su participación en el G-33 dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuyo propósito consiste en presionar a los países desarrollados para lograr la apertura de sus mercados agropecuarios (González Levaggi, 2012).

En términos generales, la inserción de Turquía en la región post golpe fallido se ha sustentado en bases de afinidad político-ideológica que, a su vez, le permitieron cosechar ganancias en otros campos, al tiempo que los actores latinoamericanos se han beneficiado igualmente por recibir asistencia y apoyo político. La instrumentalidad que Ankara le ha otorgado a estos vínculos ha pasado por demostrar cierto carácter autónomo y de presión frente a sus aliados tradicionales y se ha manifestado esencialmente en el plano discursivo. Numerosas han sido las veces que Turquía ha coincidido tanto con Cuba y Bolivia, como también con Nicaragua en el apoyo a Nicolás Maduro y a la constitución de la Asamblea Constituyente del año 2017, por ejemplo (García, 09/08/2017; La Razón 12/03/2019).

El vínculo entre Turquía y Brasil

La otra cara de la moneda ha sido la evolución del vínculo con Brasil. Mientras a partir del 2016 el vínculo con Venezuela aumentó su intensidad, con el gigante sudamericano disminuyó notablemente. No faltan las consideraciones de los efectos sistémicos y domésticos en cada latitud para explicar este declive. Antes de abordar la pendiente decreciente de la relación, cabe recordar que hacia la primera década del siglo XXI ésta había alcanzado su punto de mayor relevancia, en pleno auge de los poderes emergentes en un sistema internacional concebido como multipolar. En este esquema, actores regionales con suficientes recursos de poder aprovecharon los espacios y vacíos dejados por las potencias tradicionales para aumentar sus capacidades para influir en diversos procesos internacionales, como así también para reforzar sus márgenes de maniobrabilidad en el sistema internacional sin enemistarse por completo de los poderes establecidos. En este contexto de mayor permisividad es que actuaron tanto Brasil como Turquía, implementando políticas de expansión de sus intereses, trascendiendo los marcos regionales en pos de asentarse como *global players*. Como afirma González Levaggi, “Turquía y Brasil compartían una visión alternativa a un mundo hegemónico, aunque se presentaban como potencias responsables frente a Occidente mediante el fortalecimiento de estructuras de cooperación multilaterales tanto formales como informales” (2020: 278).

Un ejemplo típico del accionar conjunto fue la Asociación Estratégica alcanzada en 2010 y el Acuerdo Tripartito junto a Irán suscrito en el mismo año, tendiente este último a generar un canje de uranio iraní por combustible nuclear enriquecido en territorio turco para evitar mayores sanciones. La decisión de abordar el programa nuclear iraní bajo un esquema trilateral implicó un inobjetable grado de ambición por parte de Turquía y Brasil, toda vez que buscaban eludir a las Naciones Unidas en tiempos donde se efectuaban negociaciones para imponer nuevas sanciones a Irán. El hecho de ir por fuera del ámbito del Consejo de Seguridad demostraba las intenciones reformistas propugnadas por los líderes de ambos estados. Más precisamente, según Casarões (2016: 227), esta decisión “adquiere un mayor significado, uno que fusiona los dos elementos de los poderes intermedios: su apoyo hacia el multilateralismo y su anhelo por jugar un rol más relevante en la política exterior global”. En adición, “tan paradójico como pueda sonar, el empujar el asunto nuclear fuera del ámbito del Consejo de Seguridad no desafió el amor de ambos países por el multilateralismo. Por lo contrario, reflejó su enraizada aspiración –al utilizar el asunto iraní como prueba– de desafiar el sistema de gobernanza mundial para beneficio de los países emergentes” (Casarões, 2016: 225).

Si bien el Acuerdo no prosperó y fue criticado por los Estados Unidos, ni Turquía ni Brasil buscaron una confrontación directa con Occidente, sólo se limitaron a poner de manifiesto su disconformidad con la configuración del orden mundial. Este hecho simbolizó el alcance de la relación bilateral, la cual ya reflejaba una importante relevancia en otros ámbitos, como el comercio, energía, defensa, seguridad, educación, cultura, ciencia y tecnología. La intensidad alcanzada con Brasil en estos años formaba parte de un proceso integral de expansión global de los intereses turcos, donde la región de América Latina y el Caribe representaba la anteriormente mencionada última frontera de la política exterior turca. Empero, los mismos factores sistémicos y domésticos que se conjugaron para estrechar los vínculos de Turquía con Venezuela llevaron a alejarla de Brasil, toda vez que consideraciones de igual orden se suscitaron en Brasilia. El recambio político que supuso la asunción de Dilma Rousseff –y su posterior destitución en 2016–, las características que han asumido las presidencias de Michel Temer y Jair Bolsonaro, junto con el cambio de prioridades de la política exterior brasileña y la creciente inestabilidad de la economía motivaron el repliegue de Brasil en los asuntos internacionales y la defeción de la categoría de poder global. Todos estos elementos impactaron fuertemente sobre el devenir de la relación bilateral y las percepciones creadas desde Ankara. Pese a la disminución de la intensidad en el vínculo, Brasil se ha mantenido como el principal socio comercial de Turquía en la región, lo cual no llegó a ser gravitante para cambiar el rumbo descendente del patrón de interacciones.

El repliegue de Brasil fue uno de los efectos del declive de los emergentes en el sistema internacional y, en consecuencia, de la pérdida de relevancia de la región sudamericana en la política mundial. En paralelo, el cambio de prioridades de Turquía a raíz del giro euroasiático la llevó a trazar un nuevo patrón de interacciones con Rusia e Irán y en el tratamiento agresivo de una serie de amenazas a su seguridad, como las organizaciones kurdas y el movimiento gülenista. Este nuevo enfoque que coincidió con el proceso de concentración del poder en la figura de Erdogan luego del golpe fallido marcó una “divisoria de aguas que reemplazó las aproximaciones centradas en el comercio por una política de afinidad político-estratégica” (González Levaggi, 2020: 279). Con esto se registra el hecho de que Turquía ha buscado un enfoque más selectivo hacia la región, priorizando aquellos vínculos que buscaran potenciar la connotación autonómica de su política exterior y, por ende, antioccidental.

En definitiva, factores de orden sistémico y doméstico han influenciado el carácter de la política exterior turca. Mientras que, a principios del siglo XXI, el contexto internacional se presentaba permisivo para los poderes emergentes en general y para Turquía en particular, y el interno mostraba un terreno fértil para la implementación de reformas prodemocráticas por parte del AKP, el país euroasiático ensayó una política de expansión global de sus intereses. A medida que las condiciones se restringieron, tal como se apreció a lo largo de este trabajo, la política exterior debió ser recalibrada.

En este nuevo escenario, Turquía ha priorizado algunos vínculos bilaterales por sobre otros en la región sudamericana, bajo la expectativa de que las mismas sirvieran como un factor de presión y contrapeso hacia los Estados Unidos y sus aliados tradicionales en el sistema internacional. Asimismo, bajo la consideración de que para superar un estado de aislamiento creciente que amenazaba su seguridad, resultaba imperioso trazar un nuevo patrón de inserción bajo el paraguas de Rusia y sus respectivos socios y aliados. Finalmente, y cercado por diversas amenazas regionales, Ankara relegó en la agenda de prioridades la profundización del vínculo con Sudamérica de modo general, escogiendo en contraposición un enfoque más selectivo que llevó a aumentar de modo inédito la intensidad con Venezuela, a reducirla con Brasil y a confluir política e ideológicamente con los países del ALBA.

Irán en América Latina y el Caribe: alianzas enraizadas en el enemigo en común

El siglo XXI marcó una nueva etapa en el vínculo entre la República Islámica de Irán y los países de América Latina. La conjunción de diversos factores coyunturales vehiculizó el acercamiento entre dos regiones lejanas en términos geográficos y culturales. Por un lado, el aislamiento al que era sometido Irán, producto de las sanciones por las sospechas de su Plan Nuclear que obligó al país a buscar socios considerados no tradicionales, sumado al repudio por parte de la comunidad internacional de la retórica antisionista y antioccidental que caracterizó al presidente iraní Mahmoud Ahmadineyad (2005-2013). Por el otro, en América Latina se produjo una disminución de la influencia norteamericana sobre la región que habilitó un mayor margen de maniobra, en simultáneo con el giro a la *izquierda* que caracterizó a la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, y que fue acompañado de posiciones más autonómicas y, en algunos casos, de confrontación con los Estados Unidos (Paredes Rodríguez, 2010).

Por lo tanto, la primera década del siglo XXI ofreció el escenario propicio para un estrechamiento de los vínculos entre Irán y la región, se intensificaron los intercambios comerciales, se firmaron numerosos acuerdos en diversas áreas (energía, cultura, infraestructura), se abrieron nuevas embajadas, a lo que se sumó la cercana relación que unió al presidente iraní Ahmadineyad con algunos de los líderes de la región, como Hugo Chávez, Evo Morales y Fidel Castro (Botta, 2011).

Hacia el año 2013, las transiciones gubernamentales en ambos lados del océano fueron acompañadas de un enfriamiento del vínculo. Irán, bajo la presidencia de Hassan Rohaní, debió reorientar su política exterior en pos de lograr el tan ansiado acuerdo nuclear, que le permitiera abandonar ese lugar de *paria* y lograr la reinserción en el sistema internacional, con lo cual relegó casi toda su agenda internacional a su consecución (Moya Mena, 2014). Por la parte latinoamericana, los gobiernos considerados de izquierda debieron, en algunos casos abandonar el poder luego del proceso electoral, en otros casos atravesaron profundas crisis internas que complejizaron su accionar a nivel internacional.

En el año 2015 tuvo finalmente lugar el acuerdo entre los países del 5+1 e Irán por su programa nuclear, que fue visto como una importante victoria diplomática por parte del gobierno iraní, y a partir del cual se vio posibilitado de retomar su agenda internacional, relegada durante los últimos años a la consecución de ese objetivo. Si bien en el período de negociación del acuerdo no se interrumpieron los intercambios económicos comerciales con América Latina, a partir de su firma se evidenció una reanudación del interés en la región y se retomaron las visitas oficiales (Deutsch, 2019). Comenzó entonces una etapa más moderada del vínculo, en la que se evitó recurrir a la retórica antiestadounidense característica de los años anteriores, priorizando las oportunidades que ofrecía el intercambio comercial y los beneficios de profundizar los lazos culturales. En este período, si bien no se interrumpió la buena relación con Venezuela ni con los demás países del ALBA, ésta disminuyó su intensidad, y dio lugar al acercamiento a países más moderados como Chile.

Cuando Irán apenas comenzaba su reinserción internacional e iniciaba una reestructuración de su política exterior sin los pesados condicionantes externos que habían ahogado al país, se produjo la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos. Las medidas por él adoptadas forzaron un reajuste en el sistema internacional, en el que la República Islámica se vio particularmente afectada: la salida del acuerdo nuclear y la reimposición de sanciones, en el marco de la política de máxima presión al país, condujeron a Irán a replantear nuevamente sus vínculos externos para paliar un nuevo ciclo de aislamiento impuesto por parte de la comunidad internacional (Pompeo, 2018)⁴.

En este contexto, los vínculos de la República Islámica con la región de América Latina se circunscribieron, nuevamente, a aquellos países con los que compartía una retórica más confrontativa hacia los Estados Unidos, en particular Venezuela y Cuba, países

4 Cabe destacar que, si bien el resto de los países firmantes del acuerdo nuclear se mantuvieron en él, las sanciones de los Estados Unidos afectaban de tal manera a todos aquellos que comerciaban con Irán, que la mayoría de las empresas, privadas y estatales, acataron el pedido norteamericano en pos de no perder su mercado.

que, con distinta intensidad y por diversos motivos, atravesaron hacia el final de la segunda década del siglo XXI situaciones de crisis internas. Con la nueva administración norteamericana y las consecuentes sanciones que ésta aplicó, dichos países se encontraron en una situación semejante, lo que llevó a un mayor entendimiento y a la construcción de una alianza clave para hacerles frente.

Los vínculos Irán-Venezuela e Irán-Cuba

En lo que respecta a Venezuela, se debe destacar que, entre Nicolás Maduro y Hasan Rohaní, si bien no con la misma intensidad que con sus predecesores, se mantuvo una estrecha relación personal. En el año 2016 el presidente de Irán visitó Venezuela para asistir a la XVII Cumbre del Movimiento de Países No Alineados, en la que Irán ejercía la presidencia temporal, que debía pasar a manos del presidente venezolano.

En el marco de dicho movimiento tuvo lugar la Reunión Ministerial del Buró de Coordinación en la ciudad de Caracas, en el mes de julio de 2019. Una particularidad del encuentro fue que muchos de los países allí presentes, como Cuba, Irán, Venezuela y Nicaragua, tenían como factor común el haber recibido sanciones económicas por parte de los Estados Unidos, hecho que repudiaron por considerarlo la causa principal de sus crisis internas. El canciller iraní abogó por el tratamiento multilateral de estas situaciones y criticó lo que caracterizó como “una nueva ola de aventurismo unilateral extremo que amenaza la paz y la estabilidad de todo el mundo” (González, 22/07/2019: s/n). A su vez, en una muestra de apoyo a su par venezolano, calificó como groseras las sanciones que pesan sobre la industria petrolera de dicho país (González, 22/07/2019).

Esta temática en particular ha servido como un motivo de unión para los gobiernos de Irán y Venezuela, en especial si se tiene en cuenta que ambos países comparten la característica de ser productores de petróleo y forman parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), siendo este hidrocarburo un ingreso clave en sus economías, que se han visto enormemente perjudicadas por las sanciones de los Estados Unidos. Por lo tanto, ante la escasez de combustible que atravesaba el gobierno venezolano, en el marco de una situación de crisis tanto interna como internacional, la decisión de Irán de desafiar las sanciones norteamericanas y enviar buques cargados con petróleo para brindar suministro a la nación latinoamericana y dar así un respiro a su economía, son una muestra significativa de lo vital que se muestra la alianza para ambos gobiernos.

El desafío no pasó desapercibido para el gobierno de los Estados Unidos, que siguió de cerca los sucesos en aguas internacionales, e incluso amenazó con cortar el paso. El canciller iraní, Mohamed Javad Zarif, advirtió que cualquier medida sobre el cargamento sería considerada como un acto de piratería, al que responderían proporcionalmente para preservar la libertad de navegación (D Olmo, 2020). Por su parte, el embajador de Venezuela en Irán reconoció el gesto manifestando que “el envío exitoso de combustible había probado que es posible enfrentar al imperialismo de Estados Unidos y sus aliados por vía pacífica y en conformidad con las regulaciones internacionales”, dejando claro lo estratégico del envío para la relación entre ambos países (Tasnim News Agency, 27/05/2020: s/n).

En otra muestra del alcance de la relación, la gira realizada por el canciller Mohammad Javad Zarif en América Latina en noviembre del año 2020 comenzó en Venezuela, continuó en Cuba, uno de los primeros países de América Latina con el cual se establecieron relaciones diplomáticas luego de la Revolución Islámica. El intercambio se ha mantenido constante desde entonces, viéndose fortalecido durante la presidencia de Mahmoud Amadineyad, quien compartía con Fidel Castro una fuerte retórica anties-tadounidense. Bajo el mandato del presidente Hasan Rohaní, las relaciones se mantuvieron en igual intensidad, de hecho, Cuba y Venezuela fueron los únicos países que visitó en su paso por América Latina previa a su asistencia al 71° período ordinario de sesiones de la Asamblea de Naciones Unidas en el año 2016.

Con motivo de la muerte de Fidel Castro, el 25 de noviembre del mismo año, Hasan Rohaní envió unas sentidas palabras al presidente Raúl Castro, que denotaban su admiración por el líder cubano: “En una época en que las naciones oprimidas del mundo sufren por la violación de los principios humanitarios más obvios y básicos como la paz, la justicia y la libertad, afortunadamente existen hombres libres y luchadores que no paran de luchar hasta los últimos días de su vida, para mantener alto la bandera de la justicia y libertad en las profundidades del alma y corazón del pueblo” (Infobae, 10/11/ 2016: s/n).

Con posterioridad a la salida de los Estados Unidos del acuerdo nuclear, en el marco de la política de *máxima presión* (Pompeo, 2018)⁵ aplicada por el presidente Donald Trump hacia la República Islámica, los lazos bilaterales se encolumnaron detrás de los reclamos a las sanciones impuestas tanto a Irán como a Cuba por dicha administración. De acuerdo con las declaraciones realizadas por el canciller Mohammad Javad Zarif luego de una reunión con su homólogo cubano en el mes de noviembre de 2020

5 Estrategia de *máxima presión* a Irán –tal como la ha denominado el secretario de Estado Mike Pompeo (2018)- destinada a ahogar económicamente al régimen, hasta alcanzar un punto en que las negociaciones puedan efectivamente ser conducidas hacia los resultados deseados por Washington (Pompeo, 2018).

debían unir esfuerzos en tiempos difíciles, frente al terrorismo económico aplicado por los Estados Unidos sobre ambos países (EFE, 13/11/2020).

En ese sentido, se debe destacar la reacción de los gobiernos de Cuba y Venezuela ante un hecho crucial para la política iraní. Se trata del atentado ocurrido los primeros días del 2020, cuando los Estados Unidos atacaron el aeropuerto internacional de Bagdad con el objetivo de asesinar al general Qassem Soleimani, comandante de las fuerzas Quds de Irán y una figura central para la política regional del país. El suceso fue percibido como un acto de guerra y terrorismo por Irán, provocando una fuerte escalada de tensiones entre ambos países, acarreando repercusiones a nivel internacional (Bettati, 2020).

Los aliados latinoamericanos de Irán no tardaron en mostrar su repudio ante lo acontecido. El gobierno de Nicolás Maduro transmitió sus sentimientos de condolencias y solidaridad para con el pueblo persa e hizo un llamamiento para que los estados respeten el derecho internacional (EuropaPress, 3/01/2020). Por su parte, el canciller cubano Bruno Rodríguez condenó el asesinato selectivo por parte de Estados Unidos y advirtió del brote de un conflicto con consecuencias incalculables en la región de Medio Oriente (HISPANTV, 04/01/2020). Al cumplirse un año de lo ocurrido, el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores del Gobierno de Venezuela recordó al General Soleimani con sentidas palabras “El indeleble legado de Qassem Soleimani es, y será siempre, fuente de inspiración para los pueblos que defienden su autodeterminación y luchan por su liberación, enfrentando las acciones inhumanas del imperialismo” (Gobierno de Venezuela, 03/01/2021: s/n).

En el 2020 la pandemia por el COVID-19 no hizo más que acentuar la situación de crisis económica y social que atravesaban estos países, a lo que se sumó la escasez de productos e insumos médicos necesarios para hacer frente a la compleja situación sanitaria. Ante la imposibilidad de acceder a los mercados internacionales, Irán optó por fortalecer los lazos con aquellos países con quienes compartía una situación semejante, aún a pesar de la distancia geográfica y de los factores tan diversos que los afectaban. La estrategia de unir esfuerzos cobró entonces particular importancia en el marco de la pandemia por el COVID-19, teniendo en cuenta que las sanciones dificultaban el acceso a equipamiento de salud necesario para combatir al virus. En este sentido, se destaca la cooperación establecida entre el Instituto Pasteur de Irán y el Instituto Finlay de Vacunas de Cuba (IFV) para la producción conjunta de la vacuna Soberana 02 (TelesurTV, 28/07/2021). La cooperación en cuestiones científicas y de salud entre ambos estados no era algo novedoso, de hecho, poco tiempo antes, en el año 2018, el presidente cubano Miguel Díaz-Canel en una reunión con su par iraní había remarcado la necesidad de profundizar la cooperación en sectores como la salud, la investigación, la educación, los medicamentos y la tecnología médica (Martínez Hernández, 2018).

Siguiendo el acuerdo firmado entre ambos institutos, Cuba pudo realizar las pruebas de la vacuna en Irán, a cambio de luego transferir la tecnología para la producción del fármaco en territorio persa. La producción comenzó efectivamente en el mes de julio del 2021, convirtiéndose Irán en el primer país fuera de Cuba en producir dicha vacuna a gran escala, a partir de la cual planea inmunizar su población, así como exportarla a otros países de la región (Marsh, 28/07/2021). Con el objetivo de supervisar la producción, el director del Instituto Finlay de Cuba, Vicente Vérez Bencomo, visitó Teherán en el mes de julio de 2021. Allí se reunió con el canciller Zarif, quien expresó la importancia de la cooperación científica en el sector biotecnológico y la ingeniería genética, y en particular, en la producción de vacunas en medio de la pandemia del nuevo coronavirus, causante de la COVID-19. La cooperación científico-tecnológica entre ambos países para la consecución de una vacuna efectiva es uno de los hitos en esta relación. Sus líderes afirman que adquiere aún más relevancia si se tiene en cuenta que son blancos de presiones y sanciones económicas impuestas por Estados Unidos, algo que ha dificultado aún más la lucha contra la crisis sanitaria por la pandemia (HISPANTV, 11/07/2021).

El pragmatismo del vínculo Irán-Brasil

A pesar de la mayor sintonía política existente entre Irán, Venezuela y Cuba, se debe mencionar que el país de América Latina con el que tiene mayores intercambios comerciales es Brasil, su principal socio comercial en la región. De acuerdo con datos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Brasil mantiene una balanza comercial superavitaria en su vínculo comercial con Irán, habiendo exportado en los últimos 5 años por un promedio de 2.500 millones de dólares e importado por un promedio de 80 millones de dólares⁶.

La presencia de Jair Bolsonaro en la presidencia de Brasil, un líder de derecha y aliado de Donald Trump en la región alzó las sospechas sobre una posible afectación del vínculo en todos sus aspectos. En el plano discursivo, Bolsonaro se posicionó en las antípodas de Irán, mostrando su preferencia por el gobierno norteamericano y el apo-

6 De acuerdo a datos de la ALADI, las exportaciones brasileñas a Irán fueron en el año 2016 de 2.232.511, en el 2017 de 2.559.656, en el 2018 de 2.258.521, en el 2019 de 2.192.350 y en el 2020 de 1.172.569, números expresados en miles de dólares. Por su parte, las importaciones de Brasil provenientes de Irán sumaron en el 2016 82.670, en el 2017 43.839, en el 2018 42.262, en el 2019 123.449 y en el 2020 122.870, números expresados en miles de dólares (ALADI, 2021).

yo a las decisiones de Trump. Con motivo del asesinato de Soleimani, hecho de suma importancia para el país persa y que condujo a una escalada de tensiones en Medio Oriente, manifestó su defensa al accionar norteamericano, justificando que su país se alineaba en la lucha contra el terrorismo en todas sus formas y en cualquier lugar (Clarín, 07/01/2020).

En el año 2019 se vivió el momento más tenso en las relaciones bilaterales, cuando Petrobras se negó a abastecer a dos barcos iraníes, siguiendo las sanciones impuestas por los Estados Unidos. Finalmente, el Supremo Tribunal de Brasil ordenó el abastecimiento, pero el hecho hizo temer un deterioro en el vínculo comercial, ante la posibilidad de que Irán optara por buscar nuevos proveedores de materias primas (Reuters, 27/07/2019).

Sin embargo, más allá de lo discursivo, el intercambio comercial se ha mantenido constante y los intereses económicos se han mostrado, en este caso, insoslayables. Brasil mantiene un superávit comercial con la República Islámica, uno de sus principales socios comerciales de la región del MENA y uno de sus principales compradores de maíz a nivel mundial. De acuerdo con un artículo publicado por la agencia EFE (26/07/2019), solo entre enero y junio de 2019, Irán fue el responsable de la compra del 36 % del maíz brasileño, lo que se traduce en 2.500 millones de toneladas importadas y 470 millones de dólares que recibió Brasil por el intercambio.

El siglo XXI ha sido testigo de un acercamiento inusual entre Irán y los países de América Latina y el Caribe. Distintos factores, domésticos y sistémicos, abrieron paso al desarrollo del vínculo, a dispar intensidad con los diversos países. La evolución de los condicionantes externos ha sido para Irán un factor clave a la hora de pensar su estrategia de inserción internacional, que se ha visto truncada luego de la salida de los Estados Unidos del acuerdo nuclear. En un contexto nuevamente adverso, el país persa debió redefinir su política exterior, enfocándose en los vínculos con quienes compartía la condición de *paria* a nivel internacional.

Por lo tanto, en el plano político-diplomático se observa un estrechamiento de las relaciones entre Irán y países como Cuba o Venezuela, enraizado en la presencia de un enemigo en común y en la semejanza de los condicionantes que pesan sobre su accionar internacional. Sin embargo, se debe destacar que la profundización del intercambio político diplomático y la mayor coincidencia en el plano discursivo, no necesariamente se tradujo en un aumento de los vínculos comerciales, particularmente teniendo en cuenta que, en este caso, se trata de economías no complementarias. Por el contrario, los lazos comerciales se han mantenido constantes con Brasil, a pesar de la presencia de Jair Bolsonaro en la presidencia, un líder en las antípodas de la República Islámica y aliado de Donald Trump en la región.

Reflexiones finales

A lo largo de estas páginas se ha hecho un breve recorrido de la evolución de los vínculos de Irán y Turquía con los países de América Latina y el Caribe en los últimos años de la segunda década del siglo XXI, haciendo especial hincapié en los casos de Venezuela, el resto de los países del ALBA y Brasil.

El siglo XXI marcó una nueva etapa en las relaciones entre dos regiones lejanas geográfica y culturalmente, posibilitado por un contexto internacional más permisivo para los actores bajo estudio. En este sentido, se puede mencionar el llamado *giro a la izquierda* en Sudamérica, el declive relativo de la influencia de los Estados Unidos en la región, el auge de los países emergentes -entre ellos Brasil y Turquía-, la bonanza económica producto del alza de los precios de los *commodities*, entre otros.

En este escenario, una de las claves que vehiculizó el acercamiento entre Irán y los países de América Latina fue la cercanía político-ideológica entre sus líderes, quienes compartían, en distinto grado, una retórica antiimperialista y antiestadounidense. En el caso de Turquía, el enfoque no ha estado exento enteramente de consideraciones ideológicas, toda vez que para sortear el aislamiento internacional alcanzado tras la profundización del autoritarismo del gobierno de Erdogan, debió calibrar un discurso antiestadounidense que coincidió con la necesidad de diversificar sus relaciones exteriores, la apertura de nuevos mercados y una mayor presencia cultural.

A partir de la segunda década, los cambios ocurridos en las condiciones en el sistema internacional impactaron en la naturaleza de los vínculos. Por un lado, los cambios de signo político en el Cono Sur, el declive de los emergentes -entre ellos nuevamente Brasil y Turquía- y el deterioro de las economías nacionales, fueron factores que llevaron a repensar las políticas exteriores de los países de Sudamérica. Por el otro lado, la primavera árabe, el aislamiento sufrido por Turquía producto de la crisis siria y la reimposición de sanciones a Irán, han fungido como condicionantes externos de las estrategias internacionales de estos dos actores.

Por lo tanto, se ha observado cómo el contexto internacional adverso ha llevado a estos dos países a enfocarse fundamentalmente en regímenes políticos, cuya afinidad ideológica fuera el sustrato de la relación. Es en ese contexto en el cual tanto Irán como Turquía han ponderado su presencia en la región, especialmente en torno a Venezuela y los países del ALBA principalmente. Las sanciones impuestas principalmente por los Estados Unidos, y que han vulnerado sus posiciones en el sistema internacional, han sido decisivas para facilitar el fortalecimiento de tales vínculos bilaterales.

En contraposición, para el caso de Brasil, la destitución de Dilma Rousseff y la posterior elección de un presidente como Jair Bolsonaro -identificado con fuerzas de derecha en el espectro político-, con una postura afín a los Estados Unidos, han generado un desinterés político mutuo, llevando a un enfriamiento de las relaciones. Sin embargo, a pesar de observar una menor intensidad en el intercambio político y discursivo, se destaca la constancia de los flujos de comercio entre Irán, Turquía y su par sudamericano.

Se puede concluir que, en la segunda década del siglo XXI, los vínculos entre Irán y Turquía y la región latinoamericana, se han visto incentivados por las sanciones impuestas por los Estados Unidos, que los forzó a adoptar estrategias similares para paliar la situación. De esta manera, se observa cómo los factores sistémicos y aquellos de orden doméstico son esenciales para el abordaje de las políticas exteriores de estos países hacia la región, y hacia el resto del sistema internacional.

Referencias bibliográficas

- Agencia EFE (2019, Julio 26). “Brasil e Irán, una relación económica amenazada por las sanciones de Trump”. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/economia/brasil-e-iran-una-relacion-economica-amenazada-por-las-sanciones-de-trump/20000011-4031578>
- Bettati, M. (2020). “¿Por qué Estados Unidos asesinó al general Qassem Soleimani? Una radiografía de la escalada de tensiones entre Estados Unidos e Irán a inicios del 2020”. *Perspectivas de Ciencias Sociales*, 5(9): 284-309.
- Botta, J.P. (2011). “Política exterior iraní hacia América Latina durante la presidencia de Mahmud Ahmadinejad (2005-2009)”. En I KILCH & Z. ZERAOUI (eds.), *Irán. Los retos de la República Islámica*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 207-233.
- Casarões, G. (2016). “Brasil y Turquía: hoy socios, ¿aliados mañana?”. En A. GONZÁLEZ LEVAGGI & M. FERREZ (eds.), *Turquía-América Latina y el Caribe: Una Asociación Emergente*. Estambul: Bahçeşehir University, pp. 213-240.
- Clarín (2020, Enero 7). “Irán le pidió explicaciones a Brasil por la posición del gobierno de Bolsonaro frente a la crisis con Estados Unidos”. Disponible en: <https://www.clarin.com/mundo/iran-pidio-explicaciones-brasil-posicion-gobierno-bolsona->

[ro-frente-crisis-unidos_0_H_wkfERI.html](#)

- D'Olmo, G. (2020, Mayo 20). "EE.UU. vs Irán: cómo 5 buques petroleros rumbo a Venezuela se convirtieron en el nuevo foco de tensión entre los dos países". *BBC Mundo*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52733473>
- EuropaPress (2020, Enero 3). "Venezuela acusa a Estados Unidos de violar el Derecho Internacional". Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-venezuela-acusa-eeuu-violar-derecho-internacional-asesinato-soleimani-20200103214519.html>
- García, S. (2017, Agosto 9). "Países del ALBA reconocen la Asamblea Constituyente venezolana". *Anadolu*. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/es/mundo/pa%C3%ADses-del-alba-reconocen-la-asamblea-constituyente-venezolana/880950>
- Gobierno de Venezuela (2021, Enero 3). "Comunicado oficial. Venezuela rinde tributo a la memoria del Mayor General iraní Qasem Soleimani a un año de su asesinato. Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores del Gobierno de Venezuela". Disponible en: <http://mppre.gob.ve/comunicado/venezuela-tributo-mayor-general-irani-qasem-soleimani-ano-asesinato/>
- González Levaggi, A. (2012). "América Latina y Caribe, la última frontera de la "Nueva Política Exterior de Turquía"". *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 14(28): 179-202.
- González Levaggi, A. (2020). "Turquía y América Latina y el Caribe: entre el europeísmo y el eurasiatismo". En W. GRABENDORFF & A. SERBÍN (ed.), *Los actores globales y el (re)descubrimiento de América Latina*. Barcelona: Icaria, pp. 273-282.
- González, D. (2019, Julio 21). "Los No Alineados en Venezuela: en defensa del multilateralismo y contra Estados Unidos". *France 24*. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20190721-no-alineados-venezuela-defensa-multilateralismo-estados-unidos>
- HISPANTV (2020, Enero 4). "Cuba condena bombardeo "selectivo" de EEUU que asesinó a Soleimani". Disponible en: <https://www.hispantv.com/noticias/cuba/446021/eeuu-soleimani-irak-guerra>
- HISPANTV (2021, Julio 10). "Irán y Cuba afianzan relaciones al fabricar vacuna Soberana 02". Disponible en: <https://www.hispantv.com/noticias/diplomacia/495605/iran-cuba-vacuna-soberana-coronavirus>

- Karel, I.E. (2019). "Turkish Foreign Policy in Venezuela: What factors can explain Turkey's sudden and accelerated rapprochement with Venezuela in the last years?". *Relaciones Internacionales*, 92(1): 35-55.
- Limia, E. (2018). "Dimensions of the Cultural and Academic Cooperation between Turkey and Latin America". En A. GONZÁLEZ LEVAGGI, A. ZHOLDASBEKOVA & N. NARLI (eds.), *Eurasia-Latin America. Strategic Engagement and Comparative Perspective in Politics and Economics*. Astaná: L.N. Gumilyov Eurasian National University, pp. 152-162.
- Martínez Hernández, L. (2018, Septiembre 24). "Sostiene Presidente de Cuba reuniones bilaterales en la ONU. Presidencia y Gobierno de Cuba". Disponible en: <https://www.presidencia.gob.cu/es/noticias/sostiene-presidente-de-cuba-reuniones-bilaterales-en-la-onu/>
- Moya Mena, S. (2014). "Las relaciones entre Irán y América Latina después de Chávez y Ahmadinejad". Centro de Estudios de Medio Oriente y África del Norte. Disponible en: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/814f7b99-7f55-432d-a176-6c46fc28ee4a.pdf>
- La Razón (2019, marzo 12). "Países del ALBA; Rusia, China, Irán y Turquía expresan 'apoyo irrestricto al Gobierno de Maduro'". Disponible en: <https://www.la-razon.com/nacional/2019/03/12/paises-del-alba-rusia-china-iran-y-turquia-expresan-apoyo-irrestricto-al-gobierno-de-maduro/>
- Oner, I. (2020). *Turkey and Venezuela: An Alliance of Convenience*. Washington DC: Wilson Center.
- Paredes Rodríguez, R. (2010). "Argentina: la gran equilibrista en los temas vinculados a Medio Oriente. Una región lejana y sensible en la Política Exterior". B. BOLOGNA (ed.), *La Política Exterior de Cristina Fernández*. Apreciaciones promediando su mandato. Rosario: UNR Editora, pp. 183-215.
- Pompeo, M. (2018). "Confronting Iran. The Trump's Administration's Strategy". *Foreign Affairs*, 97(6): 60-72.
- Reuters (2020, Julio 17). "Turquía entrega a Venezuela más de 15 toneladas de insumos para enfrentar COVID-19". Disponible en: <https://www.reuters.com/article/salud-venezuela-coronavirus-idLTA KCN24J025>

- Soler i Lecha, E. (2017). “Alianzas líquidas en Oriente Medio”. *Anuario Internacional CIDOB*, pp. 148-156. Disponible en: <https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/348678/439912>
- Tasnim News Agency (2020, Mayo 27). “Venezuela Envoy: Iran Oil Cargo Symbol of Solidarity, Action against US *Bullying*”. Disponible en: <https://www.tasnim-news.com/en/news/2020/05/27/2274496/venezuela-envoy-iran-oil-cargo-symbol-of-solidarity-action-against-us-bullyin>
- TelesurTV (2021, Julio 28). “Irán y Cuba fabricarán juntos vacuna contra la Covid-19”. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/iran-cuba-fabricaran-vacuna-anticovid-20210728-0006.html>

CAPITULO VI

Réquiem para el interregionalismo América del Sur – Países Árabes (2015-2021)

Rubén Paredes Rodríguez¹ - Agustín Dip²

1 Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR), Magíster en Integración y Cooperación Internacional con especificidad en Desarrollo Económico e Institucional (CEI-CERIR-UNR) y Doctor en Relaciones Internacionales (UNR). Director Adjunto del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI) de la UNR y coordinador del Grupo de Estudios del Medio Oriente (GEMO) del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Profesor Adjunto de Economía Internacional y Profesor a cargo del Seminario Religión, Política y Economía en las Relaciones Internacionales del Medio Oriente y Norte de África. Miembro del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), del Grupo de Investigación de América Latina-Medio Oriente de CLACSO y del Centro de Investigaciones de Política y Economía Internacional (CIPEI). E-mail: lic_rpr@hotmail.com

2 Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR). Investigador en el Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI), del Grupo de Medio Oriente (GEMO) del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR e integrante del Grupo de Investigación de América Latina-Medio Oriente de CLACSO. Docente de la cátedra Economía Internacional en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Maestrando en Dirección de Empresas (Universidad de Palermo). E-mail: dipagustin@gmail.com

A modo de introducción

Cuando se analizan las relaciones entre los países de América del Sur y los países árabes, al promediar la segunda década del siglo XXI, el balance dista mucho de las expectativas planteadas de los primeros años de su lanzamiento. La promisoriosa *nueva geografía económica y comercial del mundo* —rememorando las palabras del entonces presidente Inacio Lula Da Silva—, que iba a acercar a dos regiones lejanas cultural y geográficamente del Sur Global, fue ingresando en una paulatina irrelevancia. Los cambios en el clima de época y los contextos regionales estuvieron signados por la pérdida del interés mutuo, las transformaciones políticas regionales como así también a la irrupción del SARS-COV-2 en la dimensión sistémica que coadyuvaron a que la vinculación interregional perdiera densidad en la agenda bilateral en ambas latitudes.

Atrás quedaba una de las premisas que motorizaba el acercamiento y que ponderaba una vinculación no *triádica* alejada de los centros de poder de mayor gravitación como lo eran los Estados Unidos, Europa y China en las relaciones internacionales. Durante la primera década de funcionamiento se había buscado la generación y el fortalecimiento de un mundo multipolar en el cual los países —emergentes— eran llamados a desempeñar un rol destacado en la gobernanza internacional en temas como el comercio multilateral, la nueva arquitectura financiera internacional, el desarrollo y la diversificación económica, y la preservación del medioambiente para las generaciones venideras. Junto a ello, estaba además el interés por alcanzar el conocimiento mutuo a través de iniciativas culturales orientadas a tender puentes de encuentro y de acercamiento al hurgar en el pasado la importancia de la presencia de las diásporas como un patrimonio histórico de unión.

Sin embargo, los avances en materia de cooperación y complementación en diferentes áreas de interés común volvieron a la casilla de inicio, es decir, a los vínculos diplomáticos bilaterales tradicionales en detrimento del diálogo interregional y sus mecanismos de institucionalización diseñados para desarrollar el acercamiento. Las cumbres del Foro América del Sur – Países Árabes (ASPA) dejaron de desarrollarse, siendo la de Riad de 2015 la última que se celebró bajo ese formato birregional. Desde entonces, la pérdida del ímpetu inicial ha respondido a la *fragmentación* de cada región y de los regionalismos en su interior lo que condicionó el devenir de la vinculación interregional. De ese modo, conceptos como región, regionalismo e interregionalismo adquirieron otras connotaciones en consonancia con los acontecimientos que fueron acaeciendo.

El presente capítulo se enmarca en una continuidad del Programa de Investigación Docente (PID) *Sudamérica en movimiento: (re) configuración de las agendas, análisis de*

*los vínculos externos y desafíos en el siglo XXI*¹. En esa línea, en esta segunda parte se ha buscado analizar el estado de situación del interregionalismo bilateral entre América del Sur y los Países Árabes en el período 2015-2021. Para ello, se retomaron los conceptos de región, regionalismo e interregionalismo a la luz de los acontecimientos producidos en ambas regiones, lo cual nos ha permitido entender por qué se produjo un retorno no sólo a un patrón de vinculación diplomática tradicional sino también de relacionamiento con los países de la triada en detrimento del interregionalismo bilateral.

En otras palabras, sostenemos que en cada región los regionalismos entendidos como *proyectos estratégicos* ingresaron en una crisis manifestándose en la pérdida de interés por el interregionalismo bilateral y de sus funciones. Situación que se ahondó en un contexto de pandemia poniendo al descubierto la irrelevancia de dicha forma de vinculación en la que concluimos que se necesitan más que plegarias para su eventual relanzamiento.

Resignificando región, regionalismo e interregionalismo en la vinculación América del Sur – Países Árabes

Cuando en 2005 se lanzó la idea de relacionar a dos regiones geográficas y culturalmente lejanas en el sistema internacional, el clima de época daba cuenta de las oportunidades que se abrían para los países que integran el denominado Sur Global. Fue así como se delinearon los contornos de una nueva forma de vinculación interregional que integraba en su seno a los países de América del Sur y a los países árabes.

De ese modo, se delimitaron las regiones que iban a emprender un nuevo tipo de vínculo —hasta entonces desconocido— dado que las relaciones se habían desenvuelto históricamente por los canales tradicionales de alto nivel a través de las respectivas misiones diplomáticas. En primer lugar, se puede ver que se delimitaron las *regiones*, entendidas como “unidades o zonas, basadas en grupos, Estados o territorios, cuyos miembros exhiben algún patrón identificable de comportamiento” (Fawcett, 2004: 432). Es decir, “espacios regionales con características que le son inherentes en términos geográficos, históricos, culturales, políticos y económicos como así también por normas, valores y prácticas compartidas” (Paredes Rodríguez, 2019: 139).

1 Para mayores detalles, véase: Paredes Rodríguez (2019).

La propuesta brasileña ponderaba una identidad sudamericana al interior de Latinoamérica —prescindiendo de Centroamérica y de México en particular— y a los países árabes que integran la región del *Middle East and Nord Africa*, más conocida por el acrónimo en inglés de MENA —dejando al margen a Irán, Turquía e Israel². En una como en otra región, esa demarcación regional sublimaba una realidad marcada por la heterogeneidad en cada una de ellas en pos de la visión de un mundo multipolar y en la gestión de los desafíos que implicaba la globalización económica.

Tal vez la mayor diferencia estaba en la dimensión política en virtud de que en una la defensa de la democracia y promoción y protección de los DDHH contrastaba con la presencia de regímenes autoritarios de la otra, independiente de la naturaleza monárquica o republicana. Desde un primer momento, el interés sudamericano estuvo cifrado en potenciar la dimensión económica por la complementación económica-comercial entre ambas regiones, mientras que para los países árabes el principal interés yacía en la búsqueda de apoyos diplomáticos a los temas de naturaleza política en la agenda regional del MENA. De ese modo, podemos afirmar que el *principismo* sudamericano cedió en todo momento ante el *pragmatismo*, al eludirse la *cláusula democrática* vigente para con otros países o inclusive regiones del sistema internacional, como por ejemplo la propia Latinoamérica o Europa.

En segundo lugar, para alcanzar el acercamiento se recurrió al *regionalismo* en formación o ya existente. En este punto, resulta conveniente hacer dos apreciaciones. La primera, es aclarar que por regionalismo entendemos a “una política, un proyecto por el cual los Estados y actores no estatales cooperan y coordinan una estrategia al interior de una determinada región” (Fawcett, 2005: 24). Por lo tanto, es un proceso que se inicia como un *proyecto estratégico* que da lugar a un espacio común en donde la cooperación y concertación son un medio para avanzar hacia otra forma de interacción más profunda que puede desembocar en una integración regional (Paredes Rodríguez, 2014). La segunda, es que los regionalismos atraviesan un ciclo de inicio, desarrollo y consolidación, pudiendo variar según las distintas circunstancias entre la inacción o inclusive su propia

2 En el momento que América del Sur inició las relaciones interregionales con el mundo árabe se encontraba profundizado su vinculación con los denominados países no árabes del MENA. Por ejemplo, con Israel, la República de Turquía y la República Islámica de Irán. Con el primero, más allá de las relaciones históricas bilaterales, se estaba negociando un acuerdo de factibilidad con el MERCOSUR. Con el segundo, la diplomacia de Ankara del gobierno islamista del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP) había emprendido acciones específicas de acercamiento en el marco de lo que se denominó la *Expansión en América Latina y el Caribe* de Turquía, sumado al *Plan de Acción 2006*. Y con el tercero, la política de sanciones económicas impuestas por los Estados Unidos ante el *affair* nuclear condujo a Teherán a realizar un acercamiento con la región sudamericana a través de la República Bolivariana de Venezuela, profundizando sus vínculos políticos -con la apertura de nuevas misiones diplomáticas- y económicos -con la firma de acuerdos de inversiones y comercio- convirtiendo al país persa en uno de los principales socios de Latinoamérica.

desaparición. En el caso sudamericano, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) como procesos de integración regionales más Chile, Surinam y la República Cooperativa de Guyana pasaron a conformar la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) como un regionalismo en formación que se fue desarrollando y desarrollando en consonancia al interregionalismo bilateral. Por su parte, algunos de los países árabes que se encontraban participando de procesos de integración regionales -como la Unión del Magreb Árabe (UMA)³ o el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)⁴- impulsaron el acercamiento con América del Sur a través de una de las organizaciones más antiguas como la Liga Árabe (LA)⁵.

En ese entonces, el nuevo regionalismo sudamericano estaba rodeado de expectativas positivas por la sintonía ideológica con el denominado *Giro a la Izquierda* (Paramio, 2006), mientras que la LA buscaba su revitalización en pos de la ansiada unidad árabe —nunca alcanzada— y de sortear las consecuencias de la *Lucha Global contra el Terrorismo Internacional* emprendida por la administración norteamericana. Por tal motivo, se podía suponer que un cambio del contexto en términos políticos e ideológicos condicionaría el devenir no solo de los propios regionalismos sino también de las relaciones interregionales, como finalmente ocurrió. El fin de la denominada *marea rosa* (Lorenzini & Pereyra Doval, 2019) como así también el *proceso transnacional* conocido como la Primavera Árabe alteraron los consensos iniciales (Lynch, 2016; Paredes Rodríguez, 2021), primero resquebrajando los regionalismos, y luego, fragmentando a ambas regiones frente a los distintos posicionamientos que los países adoptaron.

En tercer lugar, se encuentra el *interregionalismo bilateral* o *birregionalismo* entendido como un “proceso mediante el cual dos regiones interactúan como tales permitiendo la relación de actores estatales y no estatales” (Molano, 2007: 21). De acuerdo con Hanggi et al. (2006), el interregionalismo puede adoptar diferentes formas. En el caso del Foro ASPA, el interregionalismo se desarrolló a través del establecimiento de plataformas de concertación en las que los estados de cada región participaron con una coordinación intra-grupo; por medio de reuniones regulares de alto nivel —como

3 La Unión del Magreb Árabe se creó en el año 1989 como un Proceso Regional de Comercio y está integrada por Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez.

4 El Consejo de Cooperación del Golfo fue creado en el año 1981 como una organización subregional como resultado de las preocupaciones de seguridad surgidas por la Revolución Islámica de Irán. Está integrado por Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos (EAU).

5 La Liga Árabe es una organización multilateral árabe creada en 1945 con el objeto de alcanzar la unidad de los 22 países que la componen por compartir una historia en común, la misma lengua y religión (pese a las distintas confesiones en su interior). Entre sus objetivos se encuentra alcanzar una integración comercial a través de un Área de Libre Comercio.

la diplomacia de Cumbres de Jefes de Estado- y con programas de cooperación en diferentes áreas. Aunque la agenda central suele ser económica, no se excluyen cuestiones políticas, de seguridad, o medioambientales de acuerdo con los intereses de los actores (Hanggi et al., 2006).

Desde la perspectiva de Rüländ (2006), el interregionalismo posee *funciones*, las cuales se pueden aplicar a las relaciones interregionales del Foro ASPA. Por ejemplo, la función de equilibrio (*balancing*) que ha permitido diversificar las relaciones externas de los actores involucrados independientemente de la tríada antes mencionadas; la función de construcción de instituciones comunes (*institution building*) que permitió avanzar a través de un diálogo institucionalizado con una agenda de temas, cooperando y coordinando posiciones en distintos foros internacionales; la función de racionalización de las políticas exteriores (*rationalizing*) que permitió ordenar los temas y las posiciones de los países en cada región atendiendo al contexto internacional; la función de definición de agendas (*agenda setting*) que habilitó introducir temas en la agenda, planteando una jerarquización, y/o los enfoques para el tratamiento de las diversas cuestiones; y por último, la función de construcción de una identidad colectiva (*collective self-identity*) que se sustentó en las interacciones reiteradas y las ideas socialmente compartidas entre los actores regionales que en este caso integraban el Sur Global (Paredes Rodríguez, 2019).

A lo largo de la Cumbres del Foro ASPA dichas funciones se cumplieron buscando satisfacer los intereses de cada región y de los regionalismos en su interior. Sin embargo, como ya se mencionó *ut supra*, el último encuentro celebrado en Riad en 2015 abrió un *impasse* que se extendió durante seis años⁶. A pesar de que en ella se ponderó el acercamiento económico, y la posibilidad de avanzar en una *asociación estratégica*, las cuestiones de naturaleza política predominaron en la declaración final, especialmente las vinculadas con la región del MENA⁷.

La elección de la República Bolivariana de Venezuela para el próximo encuentro del Foro ASPA estuvo signada por el cambio del clima de época en la región. El desgaste de los progresismos latinoamericanos sumado a la llegada al poder de los gobiernos enmarcados en la *marea celeste* auguraba una nueva correlación de fuerzas. Así, cada vez más voces advertían sobre la falta de mecanismos democráticos transparentes, las

6 Para mayores detalles de la Declaración de Riad, véase: <https://boliviauruguay.org/aspa-declaracion-de-riad-arabia-saudita/>

7 Los temas políticos sobresalientes en el último encuentro fueron: los de naturaleza política que concitaron la atención como Israel, la condena a las operaciones militares, el bloqueo de Gaza y el llamado al boicot de productos israelíes. Se sumó además la situación de Siria, Yemen y Libia y se dedicaron muchos puntos a la cuestión del Estado Islámico y el combate del terrorismo.

acusaciones por violación de los derechos humanos y la crisis de los refugiados en el país caribeño. En consecuencia, la fractura entre los países sudamericanos a favor o en contra de éste redundó en una fragmentación regional y en la desaparición del actor que representaba a los intereses sudamericanos en el interregionalismo bilateral, la UNASUR. Por su parte, en el mundo árabe la fragmentación giró en torno al rechazo del islam político que encarnaba la Hermandad Musulmana con su proyecto de democracia árabe islámica y en el posicionamiento en torno a los conflictos *in situ*.

La fragmentación de América del Sur y los posicionamientos disímiles frente al MENA

El exceso de retórica ha sido una característica en los regionalismos latinoamericanos. Unidad, hermandad o el llamado a revivir la *Patria Grande* han sido conceptos utilizados para describir los ideales a alcanzar. En ese sentido, cuando se aludió a la idea de región sudamericana y su institucionalización por medio de la creación de la UNASUR jamás se pensó que el soplo de nuevos vientos de cambios pondría fin a su labor a los pocos años de su puesta en marcha. El regionalismo ha sido en este caso un ciclo de corta duración cuando se repasan los acontecimientos acaecidos en el nuevo contexto regional.

La reversión de las condiciones primigenias comenzó con el proceso de suspensión de Venezuela del MERCOSUR en julio de 2016. Para ese entonces, los presidentes de Mauricio Macri y Michel Temer de Argentina y Brasil respectivamente impulsaron la medida —con el apoyo de Paraguay— sosteniendo la dilación y no recepción de la normativa del bloque por parte de Venezuela. Sin embargo, las cuestiones político-ideológicas subyacían en dicha decisión. Por un lado, estaba el rechazo a traspasar la presidencia pro *témpore* a Nicolás Maduro, y por el otro, estaba el malestar del mandatario brasileño por las críticas venezolanas al mecanismo de remoción que culminó con la destitución de la presidente Dilma Rousseff.

En esa línea, el 20 de abril de 2018 seis países que representan el 68% de la población sudamericana declararon formalmente la suspensión de manera *indefinida* de toda participación en la UNASUR⁸. En una carta dirigida al canciller de Bolivia, Fernan-

8 Los seis países eran: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay.

do Huanacuni Mamani, sostuvieron: “Dadas las circunstancias actuales, los países firmantes hemos decidido no participar en las distintas instancias de UNASUR a partir de la fecha hasta tanto no contemos, en el curso de las próximas semanas, con resultados concretos que garanticen el funcionamiento adecuado de la organización” (CNN en español, 21/04/2018: s/n).

Las razones esgrimidas fueron el funcionamiento inadecuado que se traducía en la ausencia de consenso para cubrir el cargo de secretario general que se encontraba vacante desde 2017⁹. La propuesta para cubrirlo con el argentino Octavio Bordón había sido rechazada por Bolivia y Venezuela que no estaban dispuestos a *ceder* la organización creada por los mentores Lula Da Silva y Hugo Chávez.

Si bien el primer acto fue el de suspender la participación, los países firmantes de la misiva fueron retirándose y sumando nuevos adherentes. De ese modo, la fragmentación regional se reflejó en la disolución del regionalismo de UNASUR que quedó reducido a Venezuela, Surinam y Guyana. El primer país en anunciar su retiro apelando a una *decisión política irrevocable* fue Colombia el 8 de marzo de 2018. A éste le siguieron en términos cronológicos Paraguay el 6 de marzo, Ecuador el 14 de marzo, Argentina el 12 de abril, Brasil el 15 de abril, Chile el 21 de abril y Bolivia el 15 de noviembre de 2019 (Trola, 2019). Por su parte, Uruguay efectivizó su retirada luego de la asunción del presidente Luis Lacalle Pou el 10 de marzo de 2020.

Mientras los países aducían una crisis burocrática del organismo, la ideologización y la pérdida de horizonte en pos de la integración como las razones para dejar de lado la participación, un nuevo foro a instancias del presidente Sebastián Piñera de Chile se conformaba. El 22 de marzo de 2019 en el Palacio de la Moneda nació el “Foro para el Progreso de América del Sur, comúnmente conocido como PROSUR, un nuevo bloque regional de perfil conservador, a tono con las nuevas fuerzas políticas que han ascendido en los últimos años” (Trola, 2019: 224)¹⁰. Si bien PROSUR planteaba dejar de lado la ideología populista o de izquierda, como así también la excesiva burocratización para centrarse en el *pragmatismo de los resultados*, consagraba la plena vigencia de la democracia, el Estado de Derecho, las libertades fundamentales y la promoción y protección de los DDHH. A simple vista estos principios tenían como objetivo a Venezuela, pero discursivamente impactaban en el relacionamiento externo, específicamente en el interregionalismo bilateral que perdió impulso.

9 El cargo vacante había sido ocupado por el entonces expresidente de Colombia, Ernesto Samper.

10 PROSUR se encuentra integrado por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

El carácter occidental de PROSUR se diferenciaba de la aquiescencia que alguna vez UNASUR mantuvo en cuestiones de naturaleza política para con los países árabes. Ello se puso de manifiesto en temas de la agenda internacional vinculados con la región del MENA en donde los países sudamericanos adoptaron posicionamientos disímiles. Durante la campaña electoral de 2015, Donald Trump había prometido el traslado de la Embajada norteamericana de Tel Aviv a Jerusalén en un claro signo de desconocimiento a las resoluciones de Naciones Unidas sobre el status de la ciudad sagrada para las tres religiones monoteístas del mundo y el conflicto palestino-israelí. En esa línea, el 14 de mayo de 2018 hizo efectiva la decisión concitando tanto apoyos como críticas internacionales.

En Centroamérica, Guatemala fue el único país que emuló a la administración norteamericana a dos días de haberse realizado el traslado¹¹. En Sudamérica, Paraguay y Brasil habían anunciado el apoyo a mudar sus respectivas misiones diplomáticas, cuando el resto de la región se oponía o se abstenía en la votación de la Asamblea General de la ONU¹². Sin embargo, por diferentes razones ambos países dieron marcha atrás. En primer lugar, el entonces presidente Horacio Cartés de Paraguay intentó secundar dicha decisión con el fin de conseguir “el apoyo de Washington a la hora de reconfigurar las relaciones económicas y financieras dentro del continente americano, y que la Administración Trump le ayude a salir airoso de cuestiones pendientes con la justicia” (Riviera, 08/11/2019: s/n). Pero, su sucesor, Mario Abdo Benítez, dejó sin efecto la medida al considerar que los costos iban a superar a los beneficios para con el mundo árabe, volviendo a re trasladar la Embajada a Tel Aviv. En segundo lugar, el presidente Jair Bolsonaro de Brasil que compartía la posición de su par norteamericano solo realizó la apertura de una Oficina Comercial en Jerusalén. En esa oportunidad, el *lobby* de la Cámara de Exportadores de Carne con certificación Halal se impuso al *lobby* evangélico que apoyaba al presidente. El motivo era simple, Brasil podía pagar un costo elevado con el posible cierre de los mercados árabes siendo que gozaba del primer puesto como exportador desde Sudamérica.

La ausencia de contacto interregional no sólo permite entender la pérdida de interés para profundizar los vínculos con los países árabes sino también las posturas irreconciliables para con los temas que surgieron en el MENA. Así, en pleno contexto de

11 Si bien Honduras había anunciado a través del presidente Juan Orlando Hernández el reconocimiento de Jerusalén como capital indivisible de Israel y el traslado de la Embajada, dio marcha atrás cuando la administración Trump adoptó una postura dura para con la migrantes centroamericanos y el recorte de ayuda oficial.

12 El voto latinoamericano se dividió en la ONU entre los países que rechazaron la decisión y los que se abstuvieron. Entre los primeros estaban Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Mientras que en los segundos se encontraban Argentina, Colombia, Salvador, Haití, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

COVID-19, Chile sorprendió a los países árabes cuando decidió cerrar dos embajadas —en Argelia y en Siria— aduciendo una *reducción presupuestaria* para concentrar su interés estratégico en el Lejano Oriente. En junio de 2021, cuando Israel emprendió la Operación Guardián del Muro sobre los territorios palestinos, la *neo sintonía ideológica* entre Argentina, Bolivia, Venezuela más México los condujo a condenar las acciones militares israelíes y a pedir por la creación de una comisión investigadora por la violación de los DDHH sin condenar los actos de terrorismo del Movimiento de Resistencia Islámica, Hamas. Esa posición no ha tenido en cuenta los vientos de cambio en el MENA donde la mayoría de los estados árabes declararon a dicha organización *terrorista* sumada a la normalización de relaciones diplomáticas con Israel en el marco de los Acuerdos de Abraham de 2020.

La fragmentación del MENA y la crisis de los regionalismos

Cuando se observa el fin de la segunda década del siglo XXI, la región del MENA devuelve una imagen alejada de las primeras expectativas positivas que generó la Primavera Árabe. Los diez años que transcurrieron no trajeron la libertad ni la democracia como así tampoco las mejoras económicas y sociales que la gente demandaba en las movilizaciones pacíficas que desde Túnez se esparcieron por la región. En su lugar, el retorno del autoritarismo después del golpe de Estado acaecido en Egipto en 2013, la continuidad de los conflictos armados en Siria, Libia y Yemen, la crisis de los refugiados más importante después de la Segunda Guerra Mundial y la amenaza de terrorismo que significó la aparición del Estado Islámico han expuestos las líneas de fractura y de fragmentación regionales.

Con ese telón de fondo, los diferentes regionalismos existentes en la región han ido erosionándose, teniendo que adaptarse a una dinámica regional convulsa. En ese sentido, los tres principales exponentes del regionalismo en el MENA, a saber, la LA, el CCG y la UMA debieron enfrentar las nuevas condiciones del contexto poniendo al descubierto una clara fragmentación que permite entender por qué el interregionalismo bilateral perdió importancia en los últimos años.

Cabe aclarar que ha menudo se ha descripto a la región de Medio Oriente como la menos integrada del mundo, calificada incluso como *una región sin regionalismo* (Faw-

cett, 2004). A ello se suma que las instituciones multilaterales árabes son débiles o poco efectivas, debido a que no son vinculantes, carecen de mecanismos de aplicación y requieren de la unanimidad para adoptar decisiones, lo que ha menudo las condujo a una parálisis.

Asimismo, es posible afirmar que los gobiernos de la región son particularmente reticentes a transferir soberanía a las diversas instancias supranacionales. Esta particularidad se explica por diversos factores: desde una perspectiva económica por la baja complementariedad económica, los desempeños macro-económicos desiguales y los modelos de desarrollo no inclusivos. A estos se les agrega el diseño deliberado de instituciones débiles, las diferencias sectarias, la resiliencia de los autoritarismos, la naturaleza post-colonial de los estados y la continua penetración externa en los asuntos regionales que profundizaron las rivalidades internas y la competencia por la hegemonía desde una perspectiva política.

En ese sentido, la presencia de regímenes autoritarios en la LA le ha otorgado la definición de *regionalismo autoritario*, en el cual los intereses y legitimidades de los gobiernos se encuentran por encima de una cooperación internacional genuina (Aarts, 1999). Si bien al inicio de las protestas LA tomó una posición de cara a las crisis libia y siria, posteriormente fue quedando relegada en favor de los intereses de determinados estados. Así, con la sola excepción de la postura en contra de Israel, rara vez los miembros han estado de acuerdo de forma unánime¹³.

La dinámica generada por las revueltas cambió significativamente el balance de poder al interior de la propia LA. Teniendo en cuenta que los poderes regionales tradicionales, a saber, Egipto y Siria, fueron afectados enormemente, el balance acabó inclinándose en favor de los regímenes más ricos y estables del Golfo. En consecuencia, Arabia Saudita utilizó el organismo internacional como un instrumento para hacer valer su agenda internacional. Por tal motivo, la mayoría de las decisiones reflejaron los intereses del Golfo en el corazón de una región convulsa.

Ejemplo de esto, fue la suspensión de las membresías de Siria y Libia, así como la aprobación de la zona de exclusión aérea de la OTAN sobre el último país. Cabe recalcar que ambas medidas se tomaron con la votación negativa del Líbano y de Yemen, lo que implicó la violación de los principios de unanimidad y de no intervención por los que se regía el organismo. De igual manera, en marzo de 2013 se tomó la controverial decisión de transferir el asiento sirio en la Liga al Consejo Nacional Sirio —re-

13 La tradicional postura antiisraelí ha quedado en entredicho a partir de los Acuerdos de Abraham de 2020 en donde Emiratos Árabes Unidos, Bahrén y Marruecos normalizaron las relaciones diplomáticas con el Estado Judío.

conocido como el autoproclamado gobierno en el exilio— lo que significó una nueva violación al principio de unanimidad para la toma de decisiones.

Posteriormente, cualquier iniciativa de la Liga quedaría desacreditada y al margen desde el momento en que se promovieron diferentes injerencias externas por parte de algunos de sus estados miembros. Todas las decisiones posteriores al 2011 han sido un reflejo de los intereses de Arabia Saudita, y en menor medida, del resto de los países del Golfo. De esa manera, es posible afirmar que la misma se transformó en un instrumento de política exterior en favor de los miembros más poderosos, cristalizando la traslación de poder de las antiguas capitales del mundo árabe al Golfo. A mediados de 2021, y en virtud de que el presidente sirio Bashar al-Assad devino en el único mandatario que permaneció en el poder —volviendo a controlar las 2/3 partes del territorio— los EAU, Bahrein y Arabia Saudita han propuesto a la LA el levantamiento de la suspensión impuesta el 11 de noviembre de 2011.

Como se mencionó anteriormente, el CCG fue otro de los procesos de integración que debió reorientarse. La convulsión en que se encontraba inmersa la región fue una prueba de sus verdaderas capacidades. Sin embargo, esa transformación estaba destinada a fallar en el período posterior a la Primavera. Luego del debilitamiento político egipcio, la fragmentación de Libia y los conflictos en Siria y Yemen, la zona del Golfo comenzó a ser la subregión dominante en el Medio Oriente. Empero, esto no logró impulsar el regionalismo, sino que, por el contrario, abrió camino a nuevas tensiones políticas, a la vez que reactivó viejas narrativas sectarias (Sever, 08/04/2019).

En un primer momento, y para contener las posibles revueltas, se propuso su ampliación invitando a los reinos de Marruecos y Jordania a participar como miembros de pleno derecho independientemente de no hallarse en las aguas del Golfo. Asimismo, buscaron profundizar el CCG, llevándolo al nivel más elevado de integración, una unión política. Ambos planes fracasaron, ello demostró que en tiempos de crisis e incertidumbre profundizar el regionalismo era solo una idea, no un proyecto, mal formulada.

Todos los estados miembros pudieron sobrellevar el aluvión revolucionario, con la sola excepción de Bahrein que tuvo que recurrir a la ayuda e intervención del *Peninsula Shield Force* (brazo armado del CCG) en el fragor de las protestas. Es dable destacar que Arabia Saudita ha sido el poder dominante al interior de CCG, status que respondió no sólo a que es el principal productor de petróleo de la región, sino que también es la sede oficial del Consejo, provee la mayor cantidad de efectivos militares, y casi unilateralmente adopta las decisiones diplomáticas como así también las acciones militares. Por ejemplo, el reino saudí buscó unificar a los países árabes sunnitas bajo su liderazgo en contra del bloque liderado por el islam shiíta que representa Irán, al instrumentali-

zar el sectarismo en lo que algunos bautizaron como una nueva Guerra Fría de Medio Oriente. Empero, no logró movilizarlos tal cual lo había planificado.

En un segundo momento, se destacó la posición relativa de Qatar que mejoró notablemente en la región como un *swing state*¹⁴ enfrentándose diplomáticamente con Arabia Saudita. Las percepciones que Riad y Doha tenían respecto de Irán y de la Hermandad Musulmana crearon la ruptura más seria en 40 años de historia del CCG. En el año 2017, Bahrein, EAU, Arabia Saudita y Egipto rompieron relaciones con el pequeño Estado árabe y le impusieron un boicot internacional. Fue así como estos designaron a la Hermandad como una organización terrorista, lo presionaron para que cese cualquier forma de apoyo y rompiera relaciones con Irán. Ante esto, Doha no sólo hizo caso omiso a las presiones, sino que profundizó sus vínculos con la República Islámica. A pesar de que la crisis diplomática se esfumó recién en enero de 2021, en un contexto de COVID-19 y de nuevas fracturas en el CCG, las demandas aún persisten poniendo en evidencia la fragmentación regional¹⁵.

Por último, queda resaltar a la más joven de las organizaciones, la Unión del Magreb Árabe. Si bien sus objetivos iniciales habían sido muy ambiciosos, lo cierto es que para cuando estalló la Primavera Árabe ésta se encontraba prácticamente extinta. La última reunión de ministros había sido en 2008 y de jefes de Estado en 1994. Lo cierto es que la rivalidad entre Marruecos y Argelia en torno al conflicto del Sahara Oriental ha sido el principal obstáculo para la cooperación e integración entre los países (Mundy, 2010).

En su momento, la pregunta que surgió frente a la Primavera Árabe era si los levantamientos tenían el potencial para hacer revivir a la UMA. Sin embargo, las condiciones desfavorables no cambiaron dado que las tensiones entre Rabat y Argel persistieron, a pesar de que ambos países lograron sortear los embates revolucionarios, una en 2012 con la reforma constitucional y la otra en 2019 con el llamado a elecciones presidenciales.

A estas cuestiones se les sumó un problema inherente a todos los regionalismos — presente tanto en el MENA como en América Latina— que es el hecho de que los estados participan en múltiples instancias regionales. Los países que integran la UMA lo hacen también en calidad de miembros de la Organización de la Unión Africana o de la Unión por el Mediterráneo. Siendo que estas últimas resultaron ser en términos

14 Se lo denomina *swing state* por la capacidad de diseñar e implementar una política exterior autónoma para con diferentes temas y actores en el sistema internacional.

15 Una nueva crisis se produjo en el CCG a fines de 2018. La *Coalición Internacional* liderada por Arabia Saudita en la guerra de Yemen se dividió cuando EAU decidió brindar apoyo a los separatistas del sur en detrimento del partido *al-Islah* que denunció estar integrado por miembros de la Hermandad Musulmana.

relativos más efectivas, los países norafricanos las han priorizado en detrimento del regionalismo árabe que oportunamente crearon.

A partir de ese contexto, el bilateralismo a favor de la triada ha ido ganando importancia en detrimento de los regionalismos. La cúpula saudita se volcó nuevamente a los Estados Unidos y buscó reforzar sus lazos militares con Washington, particularmente durante la administración Trump. Lo interesante de esa situación es que el resto de los socios occidentales —como la UE— prefirieron interactuar con los estados directamente en lugar de hablar con las organizaciones regionales. Por otra parte, la aparición con fuerza de China devino en un *aliado estratégico* cómodo con el cual diversificar los vínculos en el marco del *Belt and Road Initiative* (BRI). Dicha comodidad ha respondido a que el gigante asiático no ha priorizado —por sobrados motivos— en la agenda temas de naturaleza política sensible como la vigencia de la democracia o la protección de los DDHH.

De ese modo, se impondría una regionalización a expensas de los regionalismos en el MENA. Como se planteó ulteriormente, al estar estos en crisis, hizo difícil que los países cooperen en temas como la crisis de los refugiados, los conflictos armados o el terrorismo internacional de la mano de Estado Islámico compitiendo con la organización Al-Qaeda. Los nuevos temas en la agenda regional no redundaron en posiciones comunes, sino que por el contrario dejó al descubierto la heterogeneidad de posicionamientos.

Así, desde la Primavera Árabe, en el MENA podemos decir que ha surgido una regionalización basada en intereses estatales contrapuestos. Las recurrentes crisis diplomáticas y las posiciones encontradas para hallar una solución a los conflictos que poseen la característica de permanecer abiertos, no hicieron más que poner al descubierto la presencia de una fragmentación regional. Mientras los diferentes jugadores del tablero del MENA posean diferentes visiones acerca del orden regional, probablemente los regionalismos permanezcan en *stand by* o en su defecto en crisis, como inclusive ocurrió con la aparición del COVID-19. Esta situación se hace más notoria cuando lo pensamos en términos del interregionalismo bilateral con los países sudamericanos, en virtud de que otras han sido en definitiva las prioridades.

La fragmentación regional ante el COVID-19 y la diplomacia de las vacunas

La aparición del coronavirus como elemento disruptivo a principios del 2020 impactó de lleno en el sistema internacional. Ante esa situación, los países ensayaron medidas iniciales similares como el cierre de las fronteras, los confinamientos y las cuarentenas que variaron en cuanto a su rigurosidad y duración en el tiempo. Sin embargo, desde finales del 2020, la obtención de las diferentes vacunas contra el COVID-19 ha sido una carrera *individual* que puso al descubierto la desigualdad en el acceso, las dificultades económicas para adquirirlas como así también los desafíos logísticos para su distribución en las respectivas campañas de vacunación.

Si bien la pandemia integró al mundo de manera negativa al tener que enfrentar todos un enemigo *invisible*, las respuestas para sortear la crisis sanitaria pusieron en evidencia la fragmentación de las regiones como así también de los regionalismos con la ausencia de mecanismos conjuntos para poder gestionarla. En ese sentido, se puede cuestionar la remanida frase de que *toda crisis puede resultar en una oportunidad*. La falta de coordinación y de respuestas conjuntas en ambas latitudes profundizó la distancia interregional, decantándose los países por las opciones unilaterales y de acercamiento a los integrantes de la triada, de los que alguna vez se buscó ensayar alternativas autonómicas. Precisamente en el plano geopolítico la *diplomacia de las vacunas*¹⁶ fue ganando peso en la agenda internacional, transformándose en un instrumento al servicio de determinados países como Rusia y China, pero también de empresas privadas como las norteamericanas y europeas en la creación y producción de vacunas.

Al inicio de la pandemia, el *interregionalismo bilateral* se encontraba atravesando por la irrelevancia, lo que explica por qué sus funciones fueron inexistentes al momento de enfrentar la nueva coyuntura. El diálogo institucionalizado había dejado de ser una instancia de encuentro y de cooperación en temas comunes por la fragmentación en cada una de las regiones. Las políticas exteriores perseguían objetivos diferentes y no había una agenda en común para hacer frente a la crisis. Esa situación ponía al descubierto que el Sur Global era una entelequia discursiva reservada a las declaraciones oficiales en tiempos de normalidad o de sectores de la academia que romantizaban una nueva forma de relacionamiento externo, cuando, en definitiva, cada país buscó por su

16 Originalmente utilizado para caracterizar el accionar de Rusia y China, el término *diplomacia de las vacunas* ha sido una herramienta de *soft power* que refiere a la utilización de la provisión de vacunas contra el COVID-19 por parte de los países para avanzar en sus intereses y ambiciones internacionales.

cuenta hallar una solución coincidiendo únicamente en el acercamiento a los países de la tríada para encontrar en las vacunas una luz al final del camino.

En el caso de Sudamérica, al finalizar el 2021, el desempeño global alcanzado por los planes de vacunación ha sido positivo en lo que respecta al número total de inoculados en comparación, por ejemplo, al MENA. El 63,3% de la población se encuentra completamente inoculada con ambas dosis, donde se destacan países como Chile con el 85,95%, Uruguay con el 77,7%, Ecuador el 78,3%, Argentina con el 70,5%, o Brasil el 66,7%, Perú el 64,69% y Colombia el 55,57% de sus habitantes. Sin embargo, a la hora de desagregar los resultados finales, no todos los países tienen tan buena *performance*, ya que Bolivia vacunó el 38,3%, Paraguay el 40,3% y Venezuela 40,4%¹⁷. Estos países no han superado el umbral del 50% de su población y se encuentran bastante lejos del objetivo del 70% (El Economista, 28/12/2021).

En tiempos de pandemia, la crisis del multilateralismo y demás organizaciones que hacen a la gobernanza global no redundó al menos en una respuesta rápida o en el fortalecimiento de los *regionalismos* sudamericanos para contrarrestar sus consecuencias. Por el contrario, la fragmentación regional antes mencionada quedó claramente expuesta. Por tal motivo, como bien sostiene Carlos Ominami: “las *acciones comunes* para enfrentar la pandemia fueron inexistentes. En el campo sanitario cada país ha debido valerse con sus propios medios. No hay registro de ninguna cooperación relevante entre países. En particular, en el caso del acceso a las vacunas, toda la información disponible muestra que son los países los que de manera estrictamente individual y con muchas dificultades están buscando garantizar el acceso de sus poblaciones” (2021: 161).

En otras palabras, los planes de vacunación se efectuaron de manera tardía, lenta y desigual. Al no existir ninguna coordinación regional, cada país afrontó en solitario la pugna geopolítica mundial por las vacunas (Malamud & Nuñez, 2021), alejados de los grandes discursos latinoamericanistas. Por un lado, la fragmentación regional se vio en la adquisición directa de vacunas a las empresas Pfizer-Biontech, Johnson & Johnson, Moderna y Astrazéneca o países como China (con las vacunas Sinopharm, Sinovac y Cansino) y Rusia con la vacuna Sputnik V a través del Instituto Gamaleya¹⁸. Por el otro, en la película, los regionalismos se caracterizaron por ser extras, ni siquiera

17 Cabe mencionar que la vacunación en menores de edad se encuentra en general rezagada. Asimismo, con las nuevas variantes -como Ómicron- los países que apostaron a la vacuna china Sinovac replantearon para la tercera dosis utilizar vacunas occidentales ante la falta de efectividad comprobada.

18 En Latinoamérica la elaboración tardía de vacunas se alcanzó con el convenio entre Oxford-Astrazéneca y Argentina y México para la producción y envasado. A ello se sumó con éxito relativo el convenio entre el Instituto Gamaleya y el Laboratorio Richmond para el envasado del componente de la vacuna Sputnik V.

jugaron un papel secundario. MERCOSUR, PROSUR, Alianza del Pacífico, ALBA fueron una sopa de letras que reflejó la inoperancia y fragmentación que ha venido aquejando a la región en los últimos años.

En el caso del MENA, hacia finales del 2021, solo el 12% de la población había recibido al menos una dosis. Cabe resaltar que los países ricos son los que lideraron los esfuerzos de vacunación. Tal es así, que el Golfo EAU logró en 12 meses vacunar con dos dosis al 97,6%, seguido por Qatar con el 82,2%, Kuwait el 68,7%, Bahrein el 66,5%, Arabia Saudita el 64% y Omán el 54,1% (WB, 2021). Contrastando con esto, cabe resaltar que la mayoría de los países de la región no lograron inocular a más del 15% de su población. Resalta el hecho de que Irán y Egipto, los países más densamente poblados del MENA no superan el 5% de vacunados. Asimismo, la situación es realmente crítica en Siria y Yemen, en donde a los conflictos, la infraestructura devastada, el hacinamiento en los campos de refugiados y las hambrunas se le sumó el hecho de que solo el 1% de la gente recibió una dosis y dependieron exclusivamente de la iniciativa COVAX.

Pasando a un plano geopolítico, no es de extrañar que en una región tan convulsa como lo es el MENA, los países hayan utilizado las vacunas como un medio para perseguir sus intereses internacionales. De acuerdo con, Paul Dyer & Yasmina Abouzohour “(...) tanto China como Rusia han hecho un abastecimiento de vacunas de alto perfil público en la región de Medio Oriente y el Norte de África para ganar terreno e influencia. Resulta claro que este esfuerzo tiene objetivos políticos y comerciales” (31/08/2021: s/n). Además, agregaron que en la medida que algunos de los estados del MENA comenzaron su propia producción, la diplomacia de las vacunas ha ido adoptando una dimensión regional.

Si bien las vacunas de empresas occidentales como Pfizer-Biontech y Astrazéneca fueron las más elegidas por parte de los países, no se puede perder de vista la diplomacia activa y las enormes inversiones realizadas por China y Rusia. Mientras el primero ha logrado —según la opaca información oficial— contener la expansión del virus a nivel doméstico, no ha ocurrido lo mismo en el segundo. Pese a ello, Beijing ha puesto más énfasis en la diplomacia de las vacunas que Moscú. En esa línea, el ministro de asuntos exteriores chino, Wang Yi remarcó luego de su visita por la región en marzo de 2021, la posibilidad de hacer un *joint venture* para la producción de vacunas en EAU¹⁹.

Tanto la República Popular como la Federación Rusa ofrecieron contratos de licenciamiento antes que sus pares occidentales, llevando a una cooperación farmacéutica de largo plazo. Así, destaca la cooperación de la empresa emiratí G42 con Sinopharm

19 EAU se convirtió en el MENA en el principal país en suministrar la vacuna Sinopharm de origen chino a su población, incluidos los menores de edad antes de que la OMS la recomiende.

para la construcción de un centro de producción en Abu Dhabi de su vacuna *Hayat*, con la intención de convertirse en un *hub* regional para Medio Oriente (Shamu & Mu, 28/01/2021). Tal es así, que EAU ha comenzado a desplegar su propia diplomacia, comprometiéndose a colaborar en el establecimiento de plantas de fabricación de vacunas para abastecer a Serbia e Indonesia.

Un ejemplo parecido en la región ha sido el de Egipto. Desde mediados del 2021, El Cairo inició una cooperación con Vacsera (uno de los mayores productores de vacunas y banco de sangre del MENA) y Sinovac (China) para producir 80 millones de dosis. De esa manera, además de poder vacunar a gran parte de su población, el objetivo de Egipto ha sido convertirse en un gran *hub* de vacunación para el continente africano (Schaer, 15/07/2021). Asimismo, el gobierno egipcio llegó a un acuerdo con su par ruso para la producción y provisión de la vacuna Sputnik V y Sputnik *Light* pese a no contar con la aprobación de los organismos internacionales de control.

Así, es probable que Egipto utilice la promesa de brindar vacunas a aquellos países africanos que más lo necesitan (la mayoría), a cambio de avanzar en la consecución de uno de sus objetivos más ambiciosos de política exterior. Los planes etíopes de colocar una represa sobre su porción del Nilo se constituyeron en uno de los mayores temores egipcios, debido a su dependencia estratégica. En los últimos años, el país árabe se ha dedicado a firmar diversos acuerdos de desarrollo económico y militar con aquellas naciones lindantes al río. De esa forma, la producción de vacunas devino en un elemento clave a la hora de hacer valer sus intereses implementando un *linkage*.

Por su parte, otro país africano vio la oportunidad de utilizar la escasez de vacunas como un elemento de influencia y persuasión. Marruecos invirtió alrededor de 500 millones de dólares con la empresa de origen chino Sinopharm y la compañía sueca Recipharm para iniciar la producción de una vacuna en su propio territorio. Esto les brindaría la posibilidad de comercializarla a los distintos países africanos que la necesiten. En general, los analistas coincidieron en que no solo ha perseguido intereses económicos, sino también objetivos ulteriores de política exterior. Por ejemplo, su producción mejoraría los lazos con los distintos países del África Subsahariana, algo que viene buscando pacientemente desde el año 2016. Y que más estados de la OUA reconozcan la soberanía sobre los territorios en disputa en el Sahara Occidental.

En ese sentido, podemos decir que algunos países de la región han iniciado una carrera en la búsqueda de la vacuna como instrumento para ejercer influencia en los distintos asuntos regionales. Sin embargo, no se puede obviar un aspecto en el que todos han coincidido y que ha sido el aumento del autoritarismo al que sometieron a sus respectivas poblaciones. A diferencia de Sudamérica, las tecnologías 2.0 y los aparatos de seguridad se utilizaron para acallar voces disidentes, perseguir opositores y controlar a la

opinión pública cuando se producía el mayor daño económico y social en tiempos de paz (cuarentenas, bloqueos, etc.) en una de las regiones más fragmentadas y convulsas del sistema internacional.

Reflexiones finales

Cuando se repasa el estado del *interregionalismo bilateral* del Foro ASPA en el periodo 2015-2021 la sensación de desazón invade el análisis en virtud de lo que pudo llegar a ser y lo que realmente fue, a juzgar por sus resultados. Así, la nueva geografía comercial fue desvaneciéndose en la medida que aparecieron circunstancias adversas en ambas latitudes.

Si bien es cierto que los *regionalismos* atraviesan por ciclos de *stop and go*, en este caso en particular, su fracaso ha sido más profundo teniendo en cuenta el contexto de los últimos años. Así, la apuesta por una nueva forma de vinculación desde el Sur Global fue perdiendo trascendencia, como la fuerza de los discursos y las buenas intenciones ante el peso de los hechos. Por un lado, los regionalismos venían arrastrando condiciones objetivas que los condujo a crisis definitivas (UNASUR) o a situaciones de *stand by* (las divisiones dentro de la LA y el estancamiento de los procesos regionales de integración como la UMA o el CCG). Por el otro, las *regiones* fueron atravesando por fragmentaciones políticas e ideológicas sumadas a la emergencia sanitaria de la pandemia que pusieron al descubierto la pérdida del interés mutuo en las relaciones interregionales.

En tal sentido, creemos importante hacer las siguientes apreciaciones. Primero, resulta difícil que se vuelvan a repetir las mismas condiciones de principio del siglo XXI. El mundo post pandemia es una incógnita a develar y ambas regiones deben enfrentar los costos sociales que ya mostraban malos resultados antes y se agravaron por el estancamiento y la fragilidad macroeconómica. Las pérdidas económicas producidas por el COVID-19 han impactado en los indicadores de pobreza y de desigualdad a pesar de las ayudas brindadas y es allí donde se cifran los mayores esfuerzos.

Segundo, la fragmentación regional en ambas latitudes hace imperioso repensar alternativas que superen las marcadas divisiones políticas o ideológicas. Por tal motivo, se requiere encauzar los *regionalismos* como verdaderos *proyectos estratégicos* en cada *región*, priorizando cuestiones con una agenda integral y con metas alcanzables. De igual modo, el *interregionalismo bilateral* debe ponderar la implementación de acciones concretas.

Retomar la idea de una *asociación estratégica* anunciada en 2015 requiere de tiempo y confianza entre las partes. Avanzar en ese camino permitirá superar las relaciones diplomáticas tradicionales y no sucumbir a la tentación de relacionamiento exclusivo con los centros de poder que componen la triada, tal cual ocurrió durante la pandemia.

Y, por último, en un mundo complejo, el *interregionalismo bilateral* puede ser evaluado como un mecanismo de inserción externa, a sabiendas de que la construcción de una identidad compartida lleva tiempo, perseverancia y una mirada estratégica sobre el camino a desandar. Si en un momento se pensó en una nueva forma de vinculación no triádica, redefiniendo temas de la agenda y de la política exterior, también se puede pensar en alternativas institucionales para cumplir finalmente con las funciones del interregionalismo. No cabe dudas que ello se requerirá de una férrea voluntad de las partes y de una alta ingeniería geopolítica traducidas en acciones. De lo contrario, un *réquiem* no bastará para enfrentar los desafíos de un mundo en constante movimiento.

Referencias bibliográficas

- Aarts, P. (1999). "The Middle East: A Region without Regionalism or the End of Exceptionalism?". *Third World Quarterly*, 20(5): 911-925.
- Banco Mundial (2021). "Rastreador de crisis de MENA". Oficina del Economista Jefe - Oriente Medio y África del Norte. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/280131589922657376/pdf/MENA-Crisis-Tracker-August-9-2021.pdf>
- CNN en Español (2018, Abril 21). "¿El principio del fin de Unasur? 6 países suspenden su participación". Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2018/04/21/el-principio-del-fin-de-unasur-6-paises-suspenden-su-participacion/>
- Declaración de Riad (2015). Disponible en: <https://boliviauruguay.org/aspa-declaracion-de-riad-ara-bia-saudita/>
- Dyer, P. & Abouzzohour, Y. (2021, Agosto 31). "Vaccine Rollouts Are an Uphill Battle in the Middle East and North Africa". *World Politics Review*. Disponible en: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29928/vaccine-rollouts-in-the-middle-east-and-north-africa>

- El Economista (2021, Diciembre 28). “¿Por qué América del Sur lidera la vacunación global?”. Disponible en: <https://eleconomista.com.ar/actualidad/por-america-sur-lidera-vacunacion-global-n49254>
- Fawcett, L. (2004). “Exploring Regional Domains: a Comparative History of Regionalism”. *International Affairs*, 80(3): 429-446.
- Fawcett, L. (2005). *International Relations of the Middle East*. Oxford: Oxford University Press.
- Hanggi, H.; Roloff, R. & Rüländ, J. (2006). *Interregionalism and International Relations*. Nueva York: Routledge.
- Lorenzini, M.E. & Pereyra Doval, G. (2019). “Posneoliberalismo y después. El centro relativo del sistema político y el ascenso de la marea celeste en el espejo de la política exterior de Argentina y Chile”. *Revista de Ciencia Política*, 39(3): 435-457.
- Lynch, M. (2016). *The New Arab Wars. Uprising and anarchy in the Middle East*. New York: BBS.
- Malamud, C. & Nuñez, R. (2021). “Vacunas sin integración y geopolítica en América Latina”, *ARI*, 21: 1-12.
- Masoud, T. (2014). “The road to (and from) liberation square”. En L. DIAMOND & M. PLATTNER (eds.), *Democratization and authoritarianism in the Arab world*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 233-247.
- Molano, G. (2007). “El interregionalismo y sus límites”. *Estudios Internacionales*, 158: 9-27.
- Mundy, J. (2010). “Algeria and the Western Sahara Dispute”. *The Maghreb Center Journal*, 1: 1-14.
- Ominami, C. (2021). “Prosur: ¿integración o revancha ideológica?”. *Nueva Sociedad*, 291: 157-168.
- Paramio, L. (2006). “Giro a la izquierda y regreso del populismo”. *Nueva Sociedad*, 205: 62-74.

- Paredes Rodríguez, R. (2014). “La integración económica regional (IER): el trilema concertación–cooperación-integración para entender el estado de situación de la Integración Económica Regional en América Latina”. En AA.VV., *Economía Internacional. Claves teórico-prácticas sobre la inserción de Latinoamérica en el mundo*, Quito: Latin Project-ALFA, pp. 71-91.
- Paredes Rodríguez, R. (2019). “Los límites del interregionalismo entre América del Sur y los Países árabes en el ciclo de cumbres ASPA 2005-2015”. En M.E. LORENZINI & N. CEPPI (eds), *Zooms sudamericanos: agendas, vínculos externos y desafíos en el Siglo XX*, Rosario: UNR editora, pp. 135-152.
- Paredes Rodríguez, R. (ed.) (2021). *A diez años de la Primavera Árabe: los desafíos de una región convulsa*. Rosario: UNR Editora.
- Riviera, J. (2019, Noviembre 8). “La capitalidad de Jerusalén se juega en América Latina”. *esglobal*. Disponible en: <https://www.esglobal.org/la-capitalidad-de-jerusalen-se-disputa-en-america-latina/>
- Rüländ, J. (2001). “ASEAN and the European Union: A Bumpy Inter-Regional Relationship”. *Discussion Paper N° 95*. Bonn: Zentrum für Euroäische Integrationsforschung, pp. 3-43.
- Schaer, C. (2021, Julio 15). “Vaccines are latest regional power play in the Middle East”. *Deutsche Welle*. Disponible en: <https://www.dw.com/en/vaccines-are-latest-regional-power-play-in-the-middle-east/a-58265679>
- Sever, A. (2019, Abril 8). “Regionalism Revisited in the Post-Arab Spring Middle East”. *LSE Ideas*. Disponible en: https://lseideas.medium.com/regionalism-revisited-in-the-post-arab-spring-middle-east-25843457b1a8#_edn25
- Shamu, H. & Mu, Q. (2021, Enero 28). “UAE to become Middle East’s vaccine center with China’s contribution”. *Global Times*. Disponible en: <https://www.globaltimes.cn/page/202101/1214300.shtml>
- Trola Skalli, H. (2019). “Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA): análisis de las causas del declive, Albahri entre oriente y occidente”. *Revista independiente de estudios históricos*, 5: 215-230.

CAPITULO VII

La (in)conclusión del acuerdo MERCOSUR - Unión Europea: efectos declarativos y propósitos estratégicos en el marco de la globalización en crisis

Camila Abbondanzieri¹

¹ Becaria doctoral del Consejo Nacional en Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctoranda en Relaciones Internacionales (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-UNR). Lic. en Relaciones Internacionales (UNR). Integrante del Centro de Estudios en Género(s) y Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Docente adscripta de Problemática de las Relaciones Internacionales, Lic. en Relaciones Internacionales (UNR) y de Geografía I, Lic. en Turismo (UNR). E-mail: cabbondanzieri@hotmail.com

A modo de introducción

Con el proceso de negociación del Acuerdo Estratégico entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE) quedó en evidencia que los motivos que inducen a los bloques de integración a generar políticas de vinculación interregional son múltiples, variados y dependientes de condicionantes sistémicos, regionales y domésticos. En efecto, los enfoques concentrados exclusivamente en una o pocas variables demostraron sus limitaciones para explicar los cambios de intensidad y dirección producidos en el proceso negociador a lo largo de los últimos veinte años. En contraposición, los abordajes fundamentados en la incorporación de múltiples factores (materiales, estratégicos e identitarios, por ejemplo) contribuyeron, por una parte, a ampliar y profundizar la comprensión del marco general en el que se desarrollaron las vinculaciones entre ambos bloques y, por otra, a demostrar que dichos factores asumieron una importancia variable en las distintas fases a través de las que discurrieron las negociaciones (Álvarez & Zelicovich, 2020; Cerdeira, 2019).

El anuncio de la conclusión de las negociaciones comerciales, el 28 de junio de 2019 en Osaka, en el marco de las reuniones del G-20, no representó un acontecimiento inesperado debido a que, como se abordará a lo largo del presente capítulo, se formuló como una respuesta política, estratégica y simbólica ante los condicionantes sistémicos, regionales y domésticos de la coyuntura, pero sí generó distintas reacciones por la celeridad y opacidad con la que fue culminado (Ghiotto & Echaide, 2020; Rozemberg, 2019).

En efecto, varios analistas políticos e internacionalistas destacan que la firma de la conclusión del capítulo comercial representó un acto estratégico y declarativo de respaldo a las reglas y procedimientos del sistema multilateral y del orden económico liberal que se encontraban profundamente cuestionados en un entorno de globalización en crisis caracterizado, a nivel sistémico, por el avance de políticas proteccionistas y por la disputa comercial dirimida entre China y Estados Unidos (Sanahuja & Rodríguez, 2021, 2019; Álvarez & Zelicovich, 2020; Sidorenko, 2020; Simonoff, 2020; Kamath, 2020; Marchini, 2018). En dicho escenario, tanto la Unión Europea como el MERCOSUR manifestaron su voluntad de distanciarse de las dinámicas disruptivas del orden económico liberal mediante la concreción de un instrumento birregional que materializara la defensa de la globalización regionalizada que había dado impulso a los acercamientos entre ambos bloques en las primeras etapas, pero que en la coyuntura actual demostraba sendos signos de agotamiento (Sanahuja & Rodríguez, 2021, Álvarez & Zelicovich, 2020). Por lo tanto, la relevancia de la finalización de las negociaciones comerciales está relacionada con la intencionalidad declarada de ambos actores de

consolidar una vinculación política permanente en un contexto de transformaciones sistémicas y regionales (Simonoff, 2020).

En base al escenario descrito, el objetivo del presente capítulo consiste en sistematizar las principales variables sistémicas y regionales que condujeron a la firma del capítulo comercial de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE. Para alcanzarlo, se plantea la siguiente estructura: en la primer sección, se revisarán las principales variables sistémicas que operaron como condicionantes para la conclusión de las negociaciones comerciales, con especial énfasis en las transformaciones del proceso de globalización; en la segunda, se identificarán las variables regionales más destacadas tanto en el ámbito del MERCOSUR como de la UE que impulsaron a ambos bloques a declarar la finalización de las negociaciones comerciales; en la tercera, se abordará sintéticamente el contenido, proceso y principales perspectivas que se desprenden del capítulo comercial y se incluirá una tabla que sistematiza las principales variables sistémicas y regionales que condicionaron la trayectoria de las negociaciones comerciales; finalmente, se compartirán unas breves conclusiones.

En términos metodológicos, se optó por una estrategia de investigación cualitativa y por técnicas de revisión documental de fuentes secundarias que incluyen estudios académicos elaborados tanto en la región europea como en la del Cono Sur.

Variables sistémicas: nuevas dinámicas y tendencias de una vieja globalización en crisis

Las negociaciones en torno al Acuerdo de Asociación Estratégica entre el MERCOSUR y la UE, que se extienden desde la década del noventa hasta la actualidad, se inscriben en un marco histórico signado por el proceso de globalización. Por tal motivo, como punto de partida, resulta fundamental detectar las principales tendencias que fueron desarrollándose en torno a dicho proceso a lo largo de los años en los que se produjeron las conversaciones entre ambos bloques. Dichas consideraciones ofrecen pautas explicativas desde un nivel sistémico de la trayectoria de las distintas etapas por las que atravesaron las negociaciones.

Partiendo de dicho supuesto, se desprende que, en tanto estructura histórica, la globalización estuvo sujeta a diversas transformaciones a lo largo del tiempo en función

de las cambiantes condiciones de la configuración global del poder (Sanahuja & Rodríguez, 2019). De manera progresiva, los efectos benévolos de la interdependencia profunda entre los actores internacionales comenzaron a perder sustancia y contenido y, por el contrario, comenzaron a emerger fracturas y disrupciones que coadyuvaban a erosionar los ejes principales sobre los que se materializaba la globalización: el multilateralismo y el orden económico liberal.

En términos generales, Sanahuja & Rodríguez (2019) advierten que, en la actualidad, lo que está en crisis es la estructura misma del proceso que representa la globalización. Como resultado de ello, paulatinamente, los distintos actores internacionales fueron modificando y ajustando sus prácticas y dinámicas de vinculación internacional de acuerdo con su grado de aceptación o cuestionamiento de las normas y procedimientos del sistema multilateral y del orden económico liberal imperante. Asimismo, resulta importante puntualizar que la globalización no representa un proceso lineal y unívoco, sino que se caracteriza por su mutabilidad y, a partir de ello, pueden detectarse diversas etapas históricas (como puede observarse en la Tabla 1 al final de la tercera sección). En definitiva, resulta importante tener en consideración que la crisis de la globalización representa en sí misma un proceso en curso en el que intervienen y se solapan diversas tendencias y dinámicas que, como resultado, conforman un entorno internacional crecientemente complejo e incierto.

De manera progresiva, el proceso de globalización devino en objeto de cuestionamiento por parte de un conjunto muy heterogéneo de actores internacionales. Uno de los rasgos novedosos de la coyuntura actual es que no solamente los actores tradicionalmente perjudicados por las dinámicas globalizadoras pronunciaron sus críticas hacia el proceso, sino que se sumaron las objeciones de actores centrales que históricamente contribuyeron a su construcción y establecimiento (Van Klaveren, 2020). Las acciones mediante las que se materializaron dichos cuestionamientos son muy variadas e incluyen la detracción hacia los procedimientos e instituciones multilaterales, la exacerbación de los nacionalismos, el auge de gobiernos de ultraderecha, la adopción de políticas proteccionistas en las dimensiones económico-comerciales y la priorización de relacionamientos bilaterales en detrimento de los canales multilaterales expresados, por ejemplo, en la OMC (Timini & Viani, 2020; Álvarez & Zelicovich, 2020; Cerdeira, 2019; Sanahuja & Rodríguez, 2019).

Entre 2016 y 2019 se desarrolló la última etapa de negociaciones del capítulo comercial entre el MERCOSUR y la UE y, durante esos años, la crisis de la globalización asumió caracteres específicos. Sintéticamente, se advierte que la disputa geopolítica global entre Estados Unidos y China provocó efectos concretos en prácticamente todas las dimensiones en las que se expresa el proceso globalizador y representa un condicionante insoslayable para comprender el derrotero de las negociaciones del capítulo

comercial. La llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en enero de 2017 se produjo en un contexto de declive de los principales indicadores económicos del país y de agotamiento de su capacidad normativa y de influencia en el ámbito internacional, todo lo cual coadyuvó a evidenciar “el agotamiento del modelo de acumulación global y de las leyes del capitalismo financiero” (Raimundi, 2020: 49). En base a tales condiciones, su administración se caracterizó por la adopción de medidas proteccionistas en el ámbito del comercio internacional, el abandono de la negociación de los mega-acuerdos¹ regionales y la revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y una impugnación generalizada hacia las instancias multilaterales (Sidorenko, 2020; Sanahuja & Rodríguez, 2019). Tales acciones se conjugaron con un recrudecimiento de las tensiones comerciales y tecnológicas con China, un actor en franco ascenso en los ámbitos económicos, financieros, tecnológicos y militares (Raimundi, 2020). Como consecuencia de los nuevos reajustes internacionales, el orden económico internacional se encontró amenazado por la ruptura de las reglas comerciales, por el riesgo de cierre de mercados, por el aminoramiento de inversiones extranjeras en un contexto de recesión económica global (Sidorenko, 2020) y, en definitiva, por una virtual parálisis de los canales multilaterales.

Como se abordará posteriormente, la firma de la conclusión de las negociaciones comerciales en junio de 2019 no supone la concreción del acuerdo puesto que, para su efectivización, es necesaria la ratificación de las partes. Dicho proceso se encuentra en curso y está condicionado por otro conjunto de variables sistémicas que se inauguraron a lo largo de los años posteriores a 2019.

Por una parte, partir de diciembre de 2019, a raíz de la pandemia de COVID-19, se añadió un nuevo condicionante sistémico que alude a la aceleración de transformaciones productivas en curso que propenden hacia una acelerada digitalización de los modos de producción capitalistas (Sanahuja & Rodríguez, 2021). Este nuevo panorama genera implicancias directas para todos los actores del sistema internacional. Por una parte, se solapa con el conjunto de crisis que se fueron superponiendo en los países del hemisferio norte desde el año 2008 y, por otra, complejiza los modos de inserción internacional de las economías periféricas. Además de los desafíos desencadenados en el ámbito económico, la pandemia exacerbó los cuestionamientos dirigidos hacia las instancias multilaterales que demostraron profundas limitaciones para afrontar las vicisitudes de la coyuntura crítica (Hirst & Malacalza, 2020).

Por otra parte, el triunfo del demócrata Joseph Biden en las elecciones presidenciales de Estados Unidos hacia fines de 2020 significó el abandono de las posturas aislacio-

1 Los mega-acuerdos eran el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP).

nistas y críticas al multilateralismo encabezadas por Trump. En ese sentido, de cara a los próximos años, debe considerarse como variable sistémica de suma importancia el nuevo rumbo que adopte la política exterior estadounidense que, de momento, se caracteriza por el retorno a las instancias multilaterales como la OMS, el Acuerdo de París y por un mejoramiento de las relaciones con la UE (Sanahuja & Rodríguez, 2021).

En tanto variable sistémica, la referencia a la globalización en constante transformación resulta ineludible como factor explicativo del marco histórico en el que iniciaron los acercamientos entre el MERCOSUR y la UE, del período en el que se desarrolló el tramo final de las negociaciones del capítulo comercial entre los bloques y de la fase en la que se producirá (o no) el proceso ratificatorio de las partes. En efecto, en la Tabla 1 se identifican diferentes etapas en las cuales la forma asumida por el proceso globalizador operó, en algunas ocasiones, como un facilitador para motivar acercamientos interregionales (globalización regionalizada durante los primeros años) y, en otras, como un motivo de distanciamiento entre los bloques (crisis de la globalización). Se señala que en el tramo final de las negociaciones por el capítulo comercial, inaugurado a partir del año 2016, la crisis de la globalización caracterizada por la disputa global entre Estados Unidos y China y por la impugnación del sistema multilateral y del orden económico liberal, provocó un estrechamiento de las vinculaciones entre ambos bloques que motivó la aceleración de las conversaciones con una evidente intencionalidad política y estratégica de demarcarse de las posturas proteccionistas y de posicionarse como referentes de las dinámicas multilaterales. Es decir, si bien el acuerdo representó una herramienta de negociación entre ambos bloques a lo largo de los últimos veinte años, en el período transcurrido entre 2016 y 2019, apuntalado por cambios en la estructura internacional y por transformaciones regionales, la conclusión de un instrumento internacional que otorgara previsibilidad y certidumbre en concordancia con reglas y procedimientos multilaterales, representó una decisión estratégica tanto para el MERCOSUR como para la UE (Nolte & Correa Neto Ribeiro, 2021).

Como resultado, en la última etapa, las negociaciones comerciales asumieron una tonalidad política y estratégica sumamente relevante cuyo propósito consistió en manifestar que, en un entorno de globalización incierta y compleja, la suscripción de un acuerdo birregional otorga mayor certidumbre a las políticas exteriores de ambos bloques. De todas maneras, todas las variables sistémicas aludidas deben ser complementadas con el estudio de las variables regionales que operaron como móviles para la finalización de las negociaciones a fin de contar con un panorama general de lo acontecido entre 2016 y 2019.

Variables regionales: una renovada identificación birregional en clave estratégica

Las variables sistémicas identificadas anteriormente no explican por sí mismas la conclusión de las negociaciones comerciales entre el MERCOSUR y la UE en junio de 2019. Por el contrario, deben ser complementadas con el abordaje de una serie de transformaciones que se produjeron en los ámbitos regionales y que generaron efectos concretos que indujeron a ambos bloques a redoblar sus esfuerzos para superar sus propuestas divergentes y, finalmente, concretar un acuerdo que había comenzado a ser negociado veinte años atrás.

Sucintamente, se señala que la base sobre la que se asienta la conclusión de las negociaciones comerciales entre ambos bloques radica en una renovada identificación político-ideológica entre el MERCOSUR y la UE que encuentra en la defensa del multilateralismo un punto de conexión imprescindible. A partir de dicha convergencia, ambos actores favorecieron la revisión de sus ofertas negociables con el propósito de alcanzar un acuerdo y, de esa manera, demostrar la vigencia de los instrumentos multilaterales y de las normas del orden económico liberal. De todas formas, cada región presentó una serie de condicionantes propios que serán abordados a continuación de manera sintética.

MERCOSUR

En el Cono Sur, los factores regionales que explican el renovado acercamiento a la UE tras casi una década de dificultades en los términos negociables y de mutuo desinterés dado por divergencias normativas entre los bloques y por atractivos brindados por otros mercados (Sanahuja & Rodríguez, 2019), son variados y aluden tanto a aspectos políticos-ideológicos como económicos y temporales. Respecto a los aspectos político-ideológicos, desde el año 2015 se detecta un viraje en las políticas exteriores proyectadas desde el Cono Sur que obedecen a un cambio de ciclo político a partir de la elección de Mauricio Macri en Argentina y de su aproximación a la presidencia brasileña de Michel Temer tras la destitución de Dilma Rousseff. Sintéticamente, desde dichas gestiones, se promovió un “abandono regional de posiciones previas críticas y un rápido viraje hacia la búsqueda de un reposicionamiento a través de priorizar vínculos con países centrales” (Marchini, 2021: 84). De este modo, las políticas exteriores del bloque se formularon en términos aperturistas y volvieron a vincularse con los postulados del regionalismo abierto y de la globalización regionalizada que habían impulsado las conversaciones con la UE en la década del noventa (Sidorenko, 2020).

Todo ello implicó una defensa a las normas y principios del sistema multilateral y del orden liberal que se encontraban cuestionados a el nivel sistémico y, en lo concerniente al proceso de integración del MERCOSUR, supuso una recuperación de la dimensión comercial como un instrumento de negociación interna y externa. Al interior del bloque, el reanudamiento de las negociaciones comerciales con la UE, al conllevar el tratamiento de temáticas e intereses sensibles para los modelos de desarrollo de los estados miembros del MERCOSUR, implicaba la captación de la participación de Jair Bolsonaro. Desde su elección, el presidente de Brasil desempeñó una política exterior de cuestionamiento al multilateralismo en patente sintonía con los lineamientos de Trump en la que planteaba el potencial desempeño bilateral de sus relaciones exteriores por fuera de un bloque que consideraba paralizado e incongruente con los intereses de su gestión (Sanahuja & Rodríguez, 2019). Hacia el exterior del bloque, los nuevos tintes aperturistas y la visión liberal de los estados miembros del MERCOSUR se acompañaban con la estrategia global de suscripción de tratados de libre comercio de la UE (Álvarez & Zelicovich, 2020) y representaba, declarativamente, la reincorporación al eje occidentalista de las políticas exteriores del bloque (Zelicovich, 2019).

Por lo tanto, en las estrategias de política exterior de los países del MERCOSUR, la UE representaba una pieza clave para sellar la intencionalidad de vincularse política e ideológicamente con los países centrales y para motivar ese acercamiento se enfatizó la variable identitaria entre ambos bloques como un aliciente para alcanzar un acuerdo (Álvarez & Zelicovich, 2020; Zelicovich, 2019). En definitiva, la conjugación de la aproximación político-ideológica junto con la recuperación de la variable identitaria y la necesidad de proyectar relaciones estratégicas en un entorno de globalización en crisis (Álvarez & Zelicovich, 2020), incentivaron la reanudación de negociaciones que llevaban diez años de estancamiento y en las que las cuestiones sensibles no habían desaparecido. De todos modos, la posibilidad de lograr un acuerdo con la UE arrojaría potencialidades tanto internas como externas para el MERCOSUR. En el ámbito doméstico, permitiría mejorar las imágenes cuestionadas de Macri y Bolsonaro y les permitía a los presidentes demarcarse de las posturas del regionalismo posneoliberal de las administraciones que los antecedieron (Nolte & Correa Neto Ribeiro, 2021), y, en el externo, consolidaría la defensa a las reglas y procedimientos del orden económico liberal y se diferenciarían de las tendencias proteccionistas en ascenso (Zelicovich, 2019).

En lo concerniente a los aspectos económico-comerciales, el panorama en el que se encontraba el MERCOSUR a partir del 2016 poseía una serie de dificultades. Resumidamente, la coyuntura se caracterizó por la retracción del precio de los *commodities* exportables, el descenso de las tasas de interés financieras internacionales, la declinación en la participación en cadenas globales de valor, la decreciente relevancia de la región en términos políticos y económicos y una débil integración económica (Malacalza & Actis, 2021; Marchini, 2020; Sidorenko, 2020). Ante tal escenario, se manifestó un

incremento de la “exposición y vulnerabilidad externa” (Actis & Malacalza, 2021: 118) que motivó la búsqueda de inversiones y socios comerciales diversificados que permitieran dinamizar las economías regionales (Sidorenko, 2020).

Finalmente, es preciso mencionar que, en lo que refiere a la variable temporal, el alcance de un acuerdo con la UE estuvo condicionado por expectativas internas y externas. En el ámbito interno, representaba un insumo sumamente relevante para la campaña de Mauricio Macri de cara a las elecciones de 2019 y, para Bolsonaro, suponía una posibilidad para mejorar su deteriorada popularidad doméstica. En el ámbito externo (y este aspecto es compartido con el bloque europeo), existía una premura por culminar el acuerdo antes del recambio de los integrantes de la Comisión Europea en octubre de 2019, puesto que la renovación de integrantes podría ocasionar dificultades y demoras adicionales en el proceso de conclusión de las conversaciones (Sidorenko, 2020; Sanahuja & Rodríguez, 2019).

UNIÓN EUROPEA

En el lapso de tiempo transcurrido entre 2016 y 2019, la UE también estuvo sujeta a las dinámicas y tendencias globales caracterizadas por las críticas al multilateralismo señaladas previamente y experimentó sendos desafíos a nivel regional. En base al solapamiento de crisis internas manifestadas en distintos frentes como la defeción de uno de sus miembros mediante el proceso de *Brexit*, el creciente auge de posturas antiintegracionistas y proclives a nacionalismos de derecha ante la problemática de refugiados y de terrorismo, el decreciente apoyo de la ciudadanía al proyecto integracionista basada en los recortes del gasto social y el modesto crecimiento económico minaron la capacidad normativa del bloque y su potencial como modelo paradigmático de regionalismo (Nolte & Correa Neto Ribeiro, 2021; Gratius, 2018).

En el marco de la disputa geopolítica global entre China y Estados Unidos, la UE debió repensar sus estrategias de política exterior con el propósito de conformarse en un *rule-marker* mediante la recuperación de su agencia normativa en el sistema internacional (Nolte & Correa Neto Ribeiro, 2021). La pérdida de influencia en la región sudamericana en detrimento de la creciente presencia china en dimensiones económicas y tecnológicas, sumado a la decreciente gravitación en el radar estadounidense tras el abandono de la negociación del Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés), indujeron a la UE a reconfigurar sus relacionamientos externos con el objetivo de mantener una posición relevante en una coyuntura internacional caracterizada por el cuestionamiento a los instrumentos y pilares del multilateralismo que el mismo bloque había contribuido a establecer.

A partir del año 2015, la Comisión Europea formuló una revisión de su estrategia en lo concerniente a la gestión de sus relaciones comerciales a partir de la puesta en marcha de la política *Trade for all*. De acuerdo con ésta, se establece que, reconociendo los desafíos percibidos por la competencia china y la política proteccionista estadounidense, resulta necesario reacomodar las vinculaciones del bloque con socios comerciales a lo largo del mundo mediante la suscripción o actualización de acuerdos de libre comercio que resulten beneficiosos para las pujantes empresas transnacionales europeas (Nolte & Correa Neto Ribeiro, 2021). Es decir, en el marco de una superposición de crisis internas y ante los desafíos sistémicos, se advierte que las negociaciones comerciales de la UE adquieren una marcada orientación política y estratégica con el propósito, por una parte, de recomponer su presencia internacional (Álvarez & Zelicovich, 2020) y, por otra parte, de promover los intereses de las empresas europeas garantizando el libre acceso de sus bienes, capitales y servicios (Sidorenko, 2020).

La implementación de acuerdos de libre comercio como estrategia global de posicionamiento internacional representa una herramienta con la que la UE se vinculó por casi tres décadas tanto a nivel multilateral con la CAN, el CARIFORUM, el Mercado Común Centroamericano como bilateral, con México y Chile (Marchini, 2018). En dicho esquema, el acceso liberalizado al mercado del Cono Sur representaba el último eslabón para completar su estrategia de inserción en la región. Impulsado por los condicionantes sistémicos y regionales señalados, el bloque europeo aprovechó el ciclo político favorable expresado por los presidentes de los estados miembros del MERCOSUR para establecer un nuevo canal comercial y para arrojar un gesto estratégico de distanciamiento y diferencia de las tendencias proteccionistas y contrarias al multilateralismo en boga.

Si bien los sectores productivos y sociales contrarios a la suscripción del acuerdo habían comenzado a pronunciar su disconformidad con anterioridad al cierre de las negociaciones en junio de 2019, de cara al futuro, y tras la aprobación de las estrategias del *Programa Verde Europeo* y del *Programa de Recuperación Europeo Next Generation* en 2020 (Sanahuja & Rodríguez, 2021), el cuestionamiento de los actores internos representará una variable regional sumamente necesaria de considerar ante el proceso ratificatorio del acuerdo.

¿La conclusión de las negociaciones comerciales? Contenido, proceso y perspectivas de un posible acuerdo

El Acuerdo de Asociación Estratégico negociado entre el MERCOSUR y la UE es un tratado de cuarta generación, es decir, un instrumento amplio y multidimensional que está compuesto por tres pilares: un acuerdo de libre comercio, un capítulo de diálogo político y una estrategia de cooperación internacional en asuntos de interés común (Cerdeira, 2019). En base a ello, se señala que las implicancias generadas por una herramienta de cobertura temática tan vasta, solamente pueden ser abordadas desde una perspectiva multidimensional que posibilite considerar los diversos usos estratégicos dados al tratado por parte de los bloques en cuestión (Álvarez & Zelicovich, 2020). En este apartado se identifican tres motivos que se encontraron sobre la base de las negociaciones: comerciales, otorgados por las potencialidades de la apertura de nuevos mercados bajo nuevas reglas; estratégicos, considerados como instrumento balanceador en el marco de la disputa geopolítica global y de la crisis de la globalización; e, identitarios, basados en la consolidación de una relación forjada alrededor de ciertos valores compartidos (Álvarez & Zelicovich, 2020; Cerdeira, 2019). Sin embargo, como se verá a continuación, lo que sigue del trabajo se centrará en los objetivos comerciales.

Así, la trayectoria del capítulo comercial, por la que se extendieron las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE a lo largo de las últimas dos décadas, no fue lineal y, en contraste, estuvo basada en expectativas desencontradas en la que prevalecieron falsas percepciones y desconfianza mutua, ofertas negociables basadas en modelos de desarrollo contrapuestos y una asimetría en términos de recursos, intereses y objetivos (Nolte & Correa Neto Ribeiro, 2021; Rozemberg, 2019; Marchini, 2018). Si bien existieron períodos de desinterés mutuo y de distanciamiento que provocaron reiteradas etapas de *impasse* (Sanahuja & Rodríguez, 2019), las negociaciones nunca fueron completamente desestimadas debido a que el alcance de un acuerdo ofrecería potencialidades estratégicas y económicas fundamentadas tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos con implicancias concretas para cada bloque. En términos cuantitativos, un acuerdo signado entre ambas regiones contemplaría la cobertura del 25% del PBI mundial y de 780 millones de personas (es decir, el mayor tratado birregional logrado a nivel poblacional) además de la apertura de nuevos mercados (Kamath, 2020) y, en términos cualitativos, sobre todo en el período inaugurado a partir de 2016, supondría la conformación de un instrumento internacional que, declarativamente, abogaría por un curso de acción contrario a las tendencias proteccionistas a partir del apuntalamiento de prácticas multilaterales (Sidorenko, 2020). En ese sen-

tido, además de la impronta meramente económica de las negociaciones comerciales, la importancia del acuerdo está fundamentada en tanto éste representa un activo para que ambos bloques puedan balancear sus relaciones exteriores frente a potencias centrales como Estados Unidos o China (Nolte & Correa Neto Ribeiro, 2021). De hecho, si bien tradicionalmente el MERCOSUR y la UE fueron respectivamente socios comerciales muy significativos, a lo largo del tiempo, sus posiciones comenzaron a ser crecientemente disputadas por la presencia china y estadounidense (Nolte & Correa Neto Ribeiro, 2021).

El impulso final que motivó la conclusión de las negociaciones comerciales el pasado 28 de junio de 2019 debe ser contextualizado en el marco de las nuevas condiciones de poder expresadas en el ámbito sistémico, y de las redefiniciones políticas manifestadas en los ámbitos regionales (Cerdeira, 2019). En el último tramo de negociaciones inaugurado a partir de 2016, tanto factores geopolíticos como identitarios intervinieron como variables sumamente significativas para impulsar el cierre del acuerdo entre ambos bloques (Álvarez & Zelicovich, 2020; Cerdeira, 2019). Se advierte que, ante las transformaciones globales materializadas en la crisis del orden económico internacional, la conclusión de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE representó declarativamente una afección a las reglas del multilateralismo y, en ese sentido, constituyó una apuesta por generar mayores márgenes de autonomía y de *soft power* para ambos actores (Sanahuja & Rodríguez, 2021; Zelicovich, 2019). Es decir, el nuevo instrumento internacional representaría un activo de negociación externo para bloques que se encontraban insertos en un escenario complejo y solapado de relacionamientos con otros actores internacionales (Nolte & Correa Neto Ribeiro, 2021).

Con el propósito de sistematizar las implicancias fundamentales generadas por la conclusión de las negociaciones del capítulo comercial, a continuación, se presentan tres subsecciones en las que se abordarán los principales contenidos, procesos y perspectivas que se desprenden del cierre de las conversaciones entre el MERCOSUR y la UE.

1. EL CONTENIDO DEL CAPÍTULO COMERCIAL: LIBERALIZACIÓN ARANCELARIA Y MUCHO MÁS

El acuerdo de liberalización comercial negociado entre el MERCOSUR y la UE es profundo con respecto a su área temática de cobertura puesto que, además de la materia comercial de reducción arancelaria, contempla asuntos de facilitación de servicios, normas de origen, defensa comercial, compras públicas, inversiones, regulaciones laborales, solución de diferencias y, en menor medida, cuestiones ambientales, entre otros (Timini & Viani, 2020, Álvarez & Zelicovich, 2020).

Desde los comienzos de las negociaciones en la década del noventa, las propuestas de ambos bloques estuvieron cimentadas en agendas defensivas y ofensivas en distintos sectores que, como resultado, condujeron al reconocimiento de puntos sensibles vinculados a los divergentes modelos de desarrollo de cada región (Cerdeira, 2019). Sucintamente, el patrón de vinculación sobre el que se basaron las negociaciones entre ambos bloques refleja una jerarquización económica internacional en términos Norte-Sur por medio de la cual la UE consolida su perfil de potencia comercial aperturista hacia el exterior y proteccionista en temas agrícolas hacia el interior; y por su parte, el MERCOSUR, reafirma su perfil de bloque compuesto por economías reprimarizadas a partir de su desempeño como actor exportador de materias primas e importador de bienes de capital y servicios (Sanahuja & Rodríguez, 2019, Zelicovich, 2019).

A pesar de que los puntos de desacuerdo aludidos no desaparecieron en la última etapa negociadora, se advierte que, en el marco de los condicionantes sistémicos y regionales, los móviles geopolíticos primaron sobre los económicos como incentivo para sellar el acuerdo a pesar de la persistencia de las asimetrías detectadas históricamente entre los bloques (Álvarez & Zelicovich, 2020). En tal sentido, Zelicovich (2019) señala que en los tramos finales de las tratativas comerciales suelen atestigüarse concesiones y flexibilizaciones de las ofertas negociables de cara la inminencia de los beneficios que comporta para los actores involucrados la conformación de un nuevo instrumento internacional.

García Blanksman (2021) repasa los principales aspectos comerciales que involucra el capítulo comercial MERCOSUR-UE de acuerdo con lo firmado en 2019 y enumera los siguientes puntos: una amplia liberalización en el comercio de bienes industriales y agrícolas (con una liberalización del 91% de las importaciones en caso del MERCOSUR y de un 92% en el caso de la UE); la prohibición de licencias de importación o exportación no automáticas excepto las necesarias para la implementación gradual del acuerdo; la incorporación de numerosas reglas de origen; la inclusión de una salvaguardia bilateral para evitar daños económicos inesperados en el proceso de liberalización progresivo; la suscripción de cláusulas para facilitar las prácticas comerciales y eliminar barreras paraarancelarias; la determinación de los actores involucrados en la contratación pública; el reconocimiento de numerosas indicaciones geográficas; el establecimiento de un procedimiento de solución de controversias, entre otras cuestiones. De acuerdo con Ghiotto & Echaide (2020), el capítulo comercial trae aparejadas múltiples consecuencias en términos económicos, sociales y ambientales. En primer lugar, los autores destacan que el tratado profundizaría las asimetrías existentes entre los bloques y apuntalaría a la consolidación de perfiles comerciales definidos en el marco de una vinculación internacional jerárquica que arroja beneficios para sectores económicos muy puntuales: los exportadores de materias primas en el caso del MERCOSUR y las empresas europeas transnacionales en el caso de la UE (Sidorenko, 2020). Asimismo, los autores remarcan que, en lo que respecta al MERCOSUR, las

principales problemáticas estarían asociadas a los riesgos de profundización del modelo extractivo y de la instauración de una estructura productiva de monocultivo, de desmantelamiento de los sectores industriales y de una concentración excesiva de capital en el sector exportador (Ghiotto & Echaide, 2020). Por otra parte, en lo concerniente a la UE, los principales sectores afectados por la competencia de productos agrícolas mercosureños serían los pequeños productores protegidos por la Política Agrícola Común. Frente a dicha situación, distintos países con importantes intereses agrícolas como Francia, Irlanda, Polonia, Austria y Luxemburgo encabezaron una coalición desde principios del siglo XXI para cuestionar las principales implicancias que el acuerdo acarrearía para el sector y, durante la última etapa de las tratativas presentaron amenazas a la ratificación misma del tratado (Ghiotto & Echaide, 2020; Cerdeira, 2019).

En otro orden de cuestiones, Zelicovich (2019) señala que los efectos del acuerdo son múltiples y variarán temporalmente en función de las diversas etapas de implementación y efectivización de las nuevas disposiciones. En tal sentido, en el corto plazo, para el MERCOSUR el fin de las negociaciones implicó la consolidación del bloque como un actor internacional relevante en el sistema internacional y como un aliciente para captar la participación de Brasil que, desde la presidencia de Bolsonaro, amenazaban con promover posturas más flexibles respecto a la integración regional y con fomentar el bilateralismo de sus relaciones exteriores. Asimismo, para la UE representó una oportunidad para fortalecer su imagen política internacional como agente normativo promotor del multilateralismo y del interregionalismo en el marco de tendencias proteccionistas y nacionalistas en auge.

A largo plazo se advierte una mayor incertidumbre y volatilidad puesto que la aplicación de las medidas depende, en primera instancia, de las ratificaciones de cada uno de los miembros de ambos bloques. Por otra parte, los períodos de desgravación arancelaria oscilan entre diez y quince años y, durante ese lapso, es posible que emerjan nuevos condicionantes sistémicos y regionales que afecten la implementación de las nuevas disposiciones del acuerdo (Zelicovich, 2019).

2. UN PROCESO SIGNADO POR LA FALTA DE TRANSPARENCIA Y POR LA CARENCIA DE ESTUDIOS DE IMPACTO

Independientemente de la falta de continuidad, no linealidad y sucesión de etapas de *impasse*, puede detectarse una constante que caracterizó a todo el proceso negociador del acuerdo MERCOSUR-UE: la falta de transparencia. En efecto, las tratativas entre ambos actores se distinguieron por su opacidad, por la carencia de divulgación en medios públicos y oficiales de las temáticas abordadas en las negociaciones y, en definitiva, por una falta de control democrático sobre lo dialogado por los representantes de ambos bloques (Ghiotto & Echaide, 2020).

A lo largo de los veinte años en los que se extendieron las negociaciones, las conversaciones se desarrollaron a puertas cerradas con escasa o nula intervención de los sectores directamente afectados por las nuevas disposiciones del capítulo comercial. Sobre todo, desde el año 2016, a raíz de la reactivación de las negociaciones y de la instalación de las reuniones oficiales en las respectivas agendas públicas de los bloques, comenzaron a emerger con cada vez mayor intensidad y organización las presiones de los sectores económicos más afectados denunciando la falta de contemplación de las diferencias estructurales y de competitividad que el virtual acuerdo acarrearía (Marchini, 2018).

La contracara de la carencia de divulgación pública y oficial de los asuntos negociados es la falta de estudios de impacto que hayan podido demostrar cabalmente los alcances que el acuerdo arrojaría para ambos bloques. Gómez & Plana (2020) advierten que, a lo largo del tiempo, los escasos estudios de impacto que se produjeron para analizar las implicancias que emergerían a raíz de un tratado signado entre el MERCOSUR y la UE estuvieron enfocadas en los aspectos económicos y coincidieron en señalar que los efectos serían más bien modestos y moderados para ambas contrapartes en términos generales.

Tras el anuncio de la conclusión de las negociaciones en junio de 2019, comenzaron a publicarse diversos informes elaborados sobre todo en el marco de instituciones europeas como, por ejemplo, el documento de la *London School of Economics Consulting* (LSE) a pedido de la Comisión Europea, el *Informe Ambec* del gobierno de Francia y los estudios fomentados por los partidos verdes en el Parlamento Europeo. Por el momento, no se conocieron investigaciones realizadas desde el bloque mercosureño, pero se estima que, en la región, la CEPAL se encuentra redactando una publicación al respecto (Sanahuja & Rodríguez, 2021).

A grandes rasgos, los informes aludidos destacan que el acuerdo arrojaría en principio, en la dimensión macroeconómica, efectos positivos, pero de magnitud acotada (Rozemberg, 2019). Los estudios más críticos señalan que a partir de las disposiciones del tratado, se coadyuva a instaurar una subordinación tecnológica e industrial en perjuicio del MERCOSUR (Sanahuja & Rodríguez, 2021) y, por el contrario, se apunta la expansión y crecimiento de los intereses de las empresas europeas transnacionales en el Cono Sur (Sidorenko, 2020).

Respecto a las cuestiones ambientales, Gruni (2020) advierte que la incorporación de cláusulas de sostenibilidad y respeto ambiental forman parte de los acuerdos que la UE estuvo signando a lo largo de los últimos años con diversos actores del sistema internacional. De hecho, Sanahuja & Rodríguez (2021), puntualizan que la incorporación de dichos requisitos forma parte de la estrategia de política exterior de construcción de una normatividad *verde* por parte del bloque, lo cual resulta comparable al impulso de los requerimientos democráticos en la década del noventa. Según señala Gruni (2020),

las cláusulas ambientales incorporadas en el capítulo comercial del acuerdo resultan muy generales y poseen un débil valor vinculante. Asimismo, el autor destaca que a lo largo del acuerdo existen referencias explícitas al respeto por otros instrumentos internacionales ambientales como un mecanismo que permita dotar de mayor legitimidad a dichos asuntos, pero que, en términos generales, la alusión a la problemática ambiental resulta vaga e imprecisa y que los mayores desafíos provendrán de la aplicación de obligaciones en los ámbitos domésticos (Grüni, 2020).

3. PERSPECTIVAS FUTURAS:

EL PROBLEMA DE LAS RATIFICACIONES

El anuncio de la finalización de las negociaciones acerca del capítulo comercial el pasado 28 de junio de 2019 no supone la conclusión definitiva del acuerdo entre el MERCOSUR y la UE. Por el contrario, es esperable que, en el marco de la etapa de revisión técnica y legal y del período de ratificaciones, se produzcan modificaciones y ajustes de las temáticas abordadas por el tratado. Actualmente, ambos bloques asisten al proceso de revisión técnica y legal denominado *legal scrubbing* (Sanahuja & Rodríguez, 2021). En este nuevo tramo, las negociaciones persisten en ciertas áreas (como propiedad intelectual que continuó en las tratativas hasta septiembre de 2019) y, en comparación con lo acontecido en otros procesos de negociación similares conducidos por la UE, la factibilidad de la incorporación de cambios es sustantiva (Ghiotto & Echaide, 2020).

Por otra parte, a lo largo de los próximos años, deberán producirse las ratificaciones de todos los estados miembros de ambos bloques para que el acuerdo pueda efectivizarse en la práctica. Considerando que no fueron estipulados plazos perentorios para el cumplimiento de las ratificaciones, posiblemente dicho proceso estará sujeto a condicionantes políticos sistémicos, regionales y domésticos que deberán ser considerados de cara al futuro (García Blanksman, 2021; Rozemberg, 2019). Por el momento, las problemáticas asociadas a las ratificaciones están presentes en ambos bloques y, sin dudas, influirán en el derrotero del diálogo birregional (Sanahuja & Rodríguez, 2021).

Por parte del MERCOSUR, García Blanksman (2021) destaca la falta de aplicabilidad inmediata de la norma que, por el contrario, está sujeta a los procesos ratificatorios internos de cada estado miembro. Según el autor, la estructura institucional intergubernamental del MERCOSUR que no implica la aplicación inmediata y directa de las normas en los estados miembros, encuentra sendas limitaciones para garantizar la efectivización de las nuevas disposiciones y, dicha situación, ofrece un marco de inseguridad jurídica y de ineficiencias operativas para el cumplimiento de las nuevas medidas. En la UE, el proceso ratificatorio es mixto puesto que involucra materias de competencia tanto para las instituciones europeas como para los estados miembros. Así, por una parte, el acuerdo requiere una mayoría cualificada en el Consejo Europeo

para aprobar el pilar comercial y, por otra parte, implica la ratificación de cada uno de los estados miembros (Sanahuja & Rodríguez, 2021).

Entre 2019 y 2021, los riesgos de la no ratificación de los estados involucrados se materializaron en un recrudecimiento de los cuestionamientos provenientes fundamentalmente desde la coalición agrícola liderada por Francia (Sanahuja & Rodríguez, 2021). En efecto, con motivo de los incendios producidos en el Amazonas, el presidente de Francia, Emmanuel Macron, dirigió una serie de críticas a Bolsonaro e incluso amenazó con no ratificar el acuerdo en caso de que la situación no cese. De todas maneras, detrás del alegato de la falta de protección ambiental que se desprende del acuerdo, emergen las problemáticas de los modelos de desarrollo en disputa que se concretarán en cada bloque. Según Kamath (2020), estas situaciones deben ser abordadas con suma atención porque, considerando que el acuerdo implicará reconfiguraciones productivas para todos los actores, el proceso de implementación de las nuevas medidas deberá ser acompañado con reformas internas para generar condiciones domésticas de adaptación y de mitigación de los potenciales riesgos.

En definitiva, dichas críticas dan cuenta una disyuntiva que se presenta en el bloque europeo: por una parte, la necesidad de consolidar una posición geoestratégica en la región del Cono Sur que atestigüe el avance de la presencia de China y, por otro, los reparos de los sectores proteccionistas por evitar la competencia de productos agrícolas mercosureños. De cara al futuro, los interrogantes consistirán en identificar qué postura primará: si la visión geoestratégica de la Comisión Europea o las posiciones proteccionistas individuales de cada Estado (Nolte & Correa Neto Ribeiro, 2021). En conclusión, la sujeción de las ratificaciones a consideraciones políticas entre los diversos actores involucrados en el vasto paraguas del acuerdo birregional, comporta la problemática de que la norma entre en vigor en distintas temporalidades y que se generen situaciones de indefinición política y operativa (Rozemberg, 2019).

Tabla 1. Sistematización de las principales variables sistémicas y regionales que condicionaron la trayectoria de negociaciones del capítulo comercial entre el MERCOSUR y la UE

PERÍODO	ACONTECIMIENTOS BIRREGIONALES	VARIABLE SISTÉMICA	VARIABLES REGIONALES	NEGOCIACIONES COMERCIALES
1991-1999	1995: Firma del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional. 1999: Entrada en vigor del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional por directivas del Consejo Europeo.	Globalización regionalizada.	Regionalismo abierto Birregionalismo.	Primeros acercamientos en el marco del solapamiento con otras rondas comerciales.

PERÍODO	ACONTECIMIENTOS BIRREGIONALES	VARIABLE SISTÉMICA	VARIABLES REGIONALES	NEGOCIACIONES COMERCIALES
2000-2004	<p>2001: primera propuesta tarifaria presentada por la UE.</p> <p>2004: Comienzo del estancamiento de diálogo birregional.</p>	<p>Dilución progresiva de la globalización benévola</p> <p>Parálisis de Ronda Doha (OMC).</p> <p>Ascenso incipiente de China.</p>	<p>Crisis política y económica en Cono Sur.</p> <p>Negociación de Área Libre comercio de las Américas (ALCA).</p>	<p>Comienzan las propuestas de liberalización arancelarias mediante sistemas de cuotas sin incluir temas sensibles.</p> <p>Negociaciones subordinadas a Ronda Doha.</p> <p>Primeras manifestaciones de sectores económicos opositores al acuerdo.</p>
2005-2009	<p>2007: Asociación estratégica con Brasil.</p>	<p>Profundización de la crisis de la globalización.</p> <p>China en constante expansión económica, comercial y financiera.</p>	<p>Regionalismo posliberal en Cono Sur.</p> <p>Crisis financiera en UE.</p> <p>Expansión y profundización de la integración europea.</p>	<p>Mutuo desinterés.</p> <p>Fragmentación selectiva del bloque mercosureño y apuestas por bilateralismo.</p> <p>Divergencias normativas y atractivos de terceros mercados.</p>
2010-2015	<p>2010: VI Cumbre EU-América Latina y el Caribe.</p>	<p>Globalización en crisis.</p> <p>Parálisis del multilateralismo.</p>	<p>Regionalismo posneoliberal en Cono Sur.</p> <p>UE en negociación del TTIP con Estados Unidos.</p>	<p>Modestos avances en desarrollo de marcos regulatorios y preparación de ofertas negociables.</p> <p>A partir de esta etapa las negociaciones se conducen en base a ejes comerciales, de cooperación internacional y diálogo político.</p>
2016-2019	<p>2016: Reanudamiento de negociaciones.</p> <p>2017: Conferencia Ministerial de OMC en Buenos Aires.</p> <p>2018: Entendimiento en pilares de diálogo político y cooperación en Montevideo.</p> <p>2019: reunión del G-20 en Osaka.</p>	<p>Globalización en crisis.</p> <p>Disputa geopolítica entre Estados Unidos y China.</p> <p>Parálisis del multilateralismo y auge de proteccionismos y nacionalismos.</p>	<p>Retorno a regionalismo abierto en Cono Sur tras cambio de signo político-ideológico.</p> <p>Estrategia <i>Trade for All</i> en la UE.</p> <p>Proceso de <i>Brexit</i>.</p>	<p>Nuevos intercambios de ofertas en clave geopolítica.</p> <p>Persistencia de asimetrías en modelos de desarrollo y de puntos sensibles.</p> <p>Anuncio de conclusión del capítulo comercial.</p>

PERÍODO	ACONTECIMIENTOS BIRREGIONALES	VARIABLE SISTÉMICA	VARIABLES REGIONALES	NEGOCIACIONES COMERCIALES
<i>Desde 2020</i>		Globalización en crisis. Pandemia de COVID-19. Parálisis del multilateralismo.	Cambio de correlación de fuerzas políticas en el Cono Sur. UE disputada entre nacionalismos y el Pacto Verde.	Período de legal <i>scrubbing</i> (revisión legal y técnica). Inauguración de etapas de ratificaciones.

Fuente: elaboración propia en base a Ghiotto & Echaide (2020), Sanahuja & Rodríguez (2021), Álvarez & Zelicovich (2020), Cerdeira (2019), Marchini (2018), Nolte & Correa Neto Ribeiro (2021).

Reflexiones finales

El anuncio de la conclusión de las negociaciones del capítulo comercial entre el MERCOSUR y la UE el 28 de junio de 2019 no dio paso automáticamente a la conformación y entrada en vigor de un instrumento comercial internacional. Por el contrario, es esperable que en el marco de los procesos de revisión técnica y legal y de las etapas de ratificación de las partes que se encuentran en curso se produzcan modificaciones, incorporaciones o supresiones de las disposiciones que se acordaron a mediados de 2019.

Asimismo, los condicionantes sistémicos y regionales continuarán representando variables de primer orden que deben ser consideradas a fin de lograr una trazabilidad de las próximas etapas de ratificación (o no) e implementación de las medidas estipuladas por el acuerdo. En efecto, tras el repaso por las principales tendencias y procesos que directa o indirectamente incentivaron la aproximación entre ambos bloques, quedó en evidencia la necesidad de incorporar lecturas multidimensionales que permitan visibilizar los diversos factores explicativos sobre los que se basó el cierre de las negociaciones.

En lo que respecta al ámbito sistémico, resulta importante examinar el rol que desempeñarán las principales potencias del sistema internacional actual. En tal sentido, tanto la política exterior estadounidense como la china deberán ser consideradas en tanto el accionar de dichos actores puede generar una reconfiguración de las prioridades de vinculación internacional tanto del MERCOSUR como de la UE. En tal escenario, es esperable que la ratificación del acuerdo se constituya en un instrumento balanceado

de las vinculaciones internacionales con Estados Unidos y China, de la misma forma en la que aconteció con el derrotero de las negociaciones comerciales.

Por otra parte, es preciso centrar la atención en el devenir del multilateralismo tras la coyuntura crítica suscitada a raíz de la pandemia de COVID-19. Es decir, tras las dificultades económicas, políticas, sociales, ambientales y sanitarias exacerbadas a raíz de la pandemia, emergen interrogantes acerca de la prioridad que adquirirá el proceso ratificatorio para los dos bloques que se encuentran inmersos en la gestión de la recuperación post pandémica.

En el ámbito regional, se señala que tanto en el Cono Sur como en Europa se asiste a una serie de incertidumbres relacionadas con el grado de apoyo interno que los distintos sectores sociales podrán manifestar hacia un proceso de negociación que se caracterizó por su opacidad y falta de transparencia. El período de ratificaciones sienta una serie de interrogantes que convoca a examinar las coyunturas domésticas de cada Estado miembro de cada uno de los bloques y, de ese modo, se añaden dificultades adicionales para avizorar el panorama venidero que, de momento, se presenta complejo y sujeto a pujas políticas significativas.

El cambio de rumbo de la política exterior argentina tras la elección de Alberto Fernández marcado por el cuestionamiento hacia la conducción de las relaciones exteriores de su antecesor y por una postura crítica ante la política brasileña, agregan mayores elementos de incertidumbre para ensayar posibles pronósticos acerca de la prioridad (o no) que adquirirá el proceso ratificatorio. Por otra parte, las elecciones que tendrán lugar en Brasil en 2022 resultarán fundamentales para comprender las orientaciones políticas que asumirá el Estado con la mayor economía del bloque.

En la UE, el dinamismo de la coalición agrícola liderada por Francia y de la creciente participación de los partidos verdes parecen amenazar el proceso ratificatorio. De todos modos, el rol de dichos actores debe ser abordado en conjunto con el ininterrumpido auge de nacionalismos y con el advenimiento de las nuevas derechas que se expanden crecientemente en distintos estados miembros del bloque. En consecuencia, la constelación de actores y la articulación de intereses resultarán clave para analizar el devenir de las ratificaciones (o no) de los europeos.

En suma, los efectos declarativos del anuncio de las conclusiones comerciales entre el MERCOSUR y la UE agotaron su potencial estratégico en el marco de una globalización en crisis sin haber podido motivar una reconfiguración de fuerzas a nivel sistémico. Apuntalado por condicionantes sistémicos y regionales, el fin de las tratativas comerciales, lejos de representar un curso de acción claro y definido, inaugura un

período denso de complejidades en las que se suman las negociaciones y coyunturas específicas de las dinámicas domésticas de cada Estado miembro.

Referencias bibliográficas

- Actis, E. & Malacalza, B. (2021). "Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida". *Nueva Sociedad*, 291: 114-126.
- Álvarez, M.V. & Zelicovich, J. (2020). "El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador". *Relaciones internacionales*, 44: 107-125.
- Cerdeira, J.J. (2019). "La relación MERCOSUR-Unión Europea una perspectiva político-institucional". *Derecho y Economía de la Integración*, 7: 37-74.
- García Blanksman, R. (2021). "Towards a more efficient regional integration: The impacts on MERCOSUR of the Association Agreement with the European Union and a change for a better implementation". *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 9(7): 78-103.
- Ghiotto, L. & Echaide, J. (2020). *El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo/CLACSO.
- Gómez-Plana, A. (2021). "Acuerdo Unión Europea-MERCOSUR: una revisión de los efectos económicos previstos". *Boletín económico de ICE*, 3133: 41-53.
- Gratius, S. (2018). "Brazil and the European Union: from liberal inter-regionalism to realist bilateralism". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 61: 1-21.
- Gruni, G. (2020, Mayo 13). "The Unsustainable Lightness of Enforcement Procedures: Environmental Standards in the EU-MERCOSUR FTA". *Blogdroiteuropeen*. Disponible en: <https://blogdroiteuropeen.com/2020/05/13/the-unsustainable-lightness-of-enforcement-procedures-environmental-standards-in-the-eu-mercosur-fta-by-giovanni-gruni/>

- Hirst, M. & Malacalza, B. (2020). “¿Podrá reinventarse el multilateralismo?: El orden internacional y el coronavirus”. *Nueva Sociedad*, 287: 35-48.
- Kamath, R. (2020). “The inconspicuous future of the EU-MERCOSUR Free Trade Agreement”. *International Journal of Science and Economic Research*, 5(4): 906-915.
- Marchini, J. (2018). “Acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea: Una negociación apurada que ahonda asimetrías”. En C. SILVA FLORES, A. NOYOLA RODRÍGUEZ & J. KAN (eds.), *América Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 72-92.
- Nolte, D. & Ribeiro Correa Neto, C. (2021). “MERCOSUR and the EU: the false mirror”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 112: 87-122.
- Raimundi, C. (2019). “El Acuerdo MERCOSUR Unión Europea en la disputa de dos modelos de gobernanza global”. *Entrelíneas de la Política Económica*, 13(53): 48-51.
- Rozemberg, R. (2019). “MERCOSUR-Unión Europea: Una buena noticia con impactos inciertos”. *Análisis Carolina*, 28: 1-13.
- Sanahuja, J.A. & Rodríguez, J.D. (2019). “Veinte años de negociaciones Unión Europea-MERCOSUR: Del interregionalismo a la crisis de la globalización”. *Documentos de Trabajo, Fundación Carolina*, 13, pp.1-29.
- Sanahuja, J.A. & Rodríguez, J.D. (2021). “El Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica”. *Documentos de Trabajo, Fundación Carolina*, 20, pp. 1-22.
- Sidorenko, T. (2020). “El acuerdo comercial entre la Unión Europea y el MERCOSUR como medio de promoción de los negocios nacionales”. *Iberoamérica*, 2: 49-65.
- Simonoff, A. (2020). “Acuerdos MERCOSUR-Unión Europea desde la perspectiva de la política exterior Argentina”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 68: 57-73.
- Timini, J. & Viani, F. (2020). “The EU-MERCOSUR free trade agreement: main features and economic impact”. *Banco de España Article*, 8: 1-10.
- Van Klaveren, A. (2020). “La crisis del multilateralismo y América Latina”. *Análisis Carolina*, 10: 1-20.
- Zelicovich, J. (2019). “El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea en su recta final”. *Análisis Carolina*, 13: 1-12.

CAPITULO VIII

El diálogo y la cooperación entre Sudamérica y la Unión Europea frente al coronavirus o cómo enfrentar una pandemia sin interlocutores válidos

María Victoria Alvarez¹

1 Doctora en Relaciones Internacionales (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR y Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica). Diploma en Economía y Derecho de la Unión Europea (Université de Paris I - Panthéon Sorbonne, Francia). Profesora Adjunta, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Correo electrónico: maria.alvarez@fcpolit.unr.edu.ar

A modo de introducción

En un trabajo anterior indicábamos que desde hace unos años era posible hablar de un nuevo ciclo de relaciones más dispersas y guiadas por intereses y beneficios concretos entre los países de Sudamérica y la Unión Europea (UE), y no tanto por la retórica de identidades compartidas o la fuerza de las ideas como la integración regional o la cohesión social que en ambas regiones y entre ellas empezaron a perder impulso (Álvarez, 2019a).

En Sudamérica, una vez que se debilitaron los gobiernos progresistas y los liderazgos que los impulsaron, las propuestas regionales posliberales o post-hegemónicas perdieron dinamismo y sustento. El desmantelamiento de la UNASUR, las divisiones internas en el MERCOSUR, y el debilitamiento de la ALBA o la CAN generan diversos interrogantes, así como la aparición en escena del PROSUR o la relativa dinámica de la Alianza del Pacífico.

Inclusive a nivel regional, la CELAC, conformada por 33 países –y que había logrado erigirse como un portavoz legítimo en la región, especialmente para el diálogo externo– se mantiene gravemente fracturada por diferencias en torno a la situación en Venezuela. Adicionalmente perdió a Brasil, que decidió suspender su membresía en enero de 2020.

Así, una década después del surgimiento de estos esquemas de cooperación e integración regional, desde 2015 se asiste a fuertes movimientos en detrimento de su supervivencia (Álvarez, 2019b). La propia UE comprendía la seriedad de estos desarrollos cuando afirmaba que la región latinoamericana “ha perdido capacidad de actuar colectivamente, al haber desmantelado parte de sus organizaciones regionales a causa de la polarización y la fragmentación política” (EEAS, 24/04/2020a).

Hoy, la pandemia de COVID-19 ha añadido un elemento inesperado a la vinculación interregional. A partir de 2020, el COVID-19 se convirtió en un importante problema de salud pública, causando 4 millones de muertes y 200 millones de personas infectadas en todo el mundo para mediados de 2021. Esta pandemia, que ha sometido a una presión sin precedentes a los sistemas de salud, las economías y las sociedades de todo el mundo, es la prueba de fuego definitiva para la cooperación internacional.

Existe una conciencia cada vez mayor de que los apremiantes desafíos mundiales en materia de salud trascienden las fronteras nacionales y, debido a su importancia fundamental para el bienestar humano y social, generan demandas políticas sostenidas de respuestas internacionales más concertadas. Cuando pensamos en las enfermedades

como una amenaza transnacional, debemos recordar que, al igual que otras amenazas, la salud global también ofrece oportunidades de cooperación (Mingst & Arreguín-Toft, 2017).

En palabras del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR/VP), Josep Borrell, “La UE y América Latina y el Caribe —una asociación de 61 países— han de aunar esfuerzos de nuevo. Es en momentos de crisis agudas cuando se ponen a prueba los vínculos entre países amigos. Y esta crisis nos ha vuelto a recordar que nuestra resiliencia depende también de la cooperación internacional. De esta crisis, solo saldremos unidos” (Borrell, 2020).

Los vínculos entre América Latina y el Caribe (ALC) y la UE en general han sido profusamente estudiados desde diferentes ángulos. Enfoques arraigados como el regionalismo comparado y el interregionalismo se han desarrollado a la par de otras perspectivas, como la gobernanza global o la política exterior. Nos inclinamos aquí por el enfoque del interregionalismo, de extendido uso en la literatura especializada¹.

Según Hänggi (2000), el interregionalismo puede adquirir tres formas diferentes, teniendo en cuenta el tipo de actores involucrados:

- ♦ Interregionalismo puro: consiste en relaciones entre grupos regionales, es el interregionalismo “grupo a grupo” (Hänggi, 2000: 4). El tipo de relacionamiento entre la UE y la CELAC o entre la UE y el MERCOSUR puede ser considerado como interregionalismo puro, esto es, inter-bloques.
- ♦ Transregionalismo: se trata de procesos de diálogo entre actores con membresía difusa que no necesariamente coinciden con una región o un grupo regional formalizado y que puede incluir también a actores estatales individuales (Hänggi, 2000). Dentro de este término se colocaban a las cumbres entre la UE y los países de ALC antes de la creación de la CELAC.
- ♦ Interregionalismo híbrido: se constata en relaciones entre potencias y grupos de países, y que pueden ser parte de vínculos transregionales (Hänggi, 2000), como, por ejemplo, Brasil-UE o Chile-UE, mencionadas en este capítulo.

Si bien la mayoría de los estudios de caso en la literatura especializada encarnan el prototipo de Hänggi de interregionalismo puro, la práctica del interregionalismo ALC-UE involucra a organizaciones subregionales de ALC y ciertos países individuales. De esta

1 En un sentido amplio, el interregionalismo refiere a “una situación o un proceso por el cual dos (o más) regiones interactúan entre sí” (Söderbaum & Van Langenhove, 2005: 257).

manera, el interregionalismo ALC-UE comprende en la práctica todos los modelos de Hänggi: el interregionalismo puro, el transregionalismo y el interregionalismo híbrido.

Dentro de la perspectiva del interregionalismo, y a los propósitos del presente trabajo, optamos por partir de premisas cercanas al institucionalismo liberal. La perspectiva teórica institucionalista liberal enfatiza los esfuerzos de los estados por cooperar con el objetivo de manejar, en la medida de lo posible, la compleja interdependencia a nivel global e interregional (Hänggi, 2000). Los institucionalistas liberales subrayan el papel de las instituciones regionales para gestionar las interdependencias y lograr bienes colectivos a nivel regional.

De esta manera, el enfoque del interregionalismo en su vertiente liberal nos permite poner el énfasis en las metas del diálogo y la cooperación entre los países sudamericanos y europeos en el contexto de una pandemia que desconoce fronteras. La gestión de la crisis del coronavirus implica, por ser una cuestión de salud pública, la intrínseca necesidad de cooperar para conseguir soluciones mancomunadas, como hemos notado anteriormente.

Pero con el debilitamiento de los esquemas regionales de cooperación e integración en Sudamérica, ¿cómo se ha desarrollado el diálogo y la cooperación entre la región y la UE en torno a la gestión de la pandemia? ¿Cuáles han sido las estrategias alternativas que se instalaron? En este capítulo nos proponemos analizar cómo se desarrolló el impulso del diálogo y la cooperación interregionales en la pandemia y, más específicamente, qué opciones han generado los países sudamericanos y europeos para retomar los vínculos en un momento de aguda crisis económica y sanitaria, así como social y ambiental.

Como conjetura de trabajo nos planteamos que, en contexto de pandemia, la UE ha encarado sus lazos con ALC, y, en particular, con Sudamérica, abandonando los esquemas de interregionalismo puro y dando lugar a tres tipos de estrategias: en primer lugar, retornando a un fuerte bilateralismo con algunos países; en segundo lugar, permitiendo y facilitando la aparición de instancias *ad hoc* en detrimento de la tradicional vía interregional, y; finalmente, renovando el activismo de algunos esquemas con cierta trayectoria en el diálogo político euro-latinoamericano como el espacio iberoamericano o el hispanoamericano. Nuestra conjetura es de tipo correlacional ya que no pretendemos encontrar relaciones de causalidad lineal entre las variables estudiadas.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. Luego de esta introducción pasamos revista de manera sucinta a las dinámicas de los lazos interregionales en los años inmediatamente anteriores a la aparición de la pandemia de COVID-19. En la segunda sección describimos la pluralización de las formas de relación entre la UE y los países sudamericanos en el contexto de grave situación sanitaria y económica. En ambas secciones utilizamos las categorías conceptuales de Hänggi para dar cuenta en forma

ordenada de las estrategias elegidas para enmarcar la cooperación y el diálogo birregionales. En la última sección realizamos unas consideraciones finales sobre la situación actual de los vínculos entre ambas regiones.

Las relaciones entre Sudamérica y la Unión Europea en el periodo pre-pandemia

En esta sección repasamos de manera concisa el estado de situación de las relaciones interregionales institucionalizadas ALC-UE con anterioridad a la aparición del COVID-19: el diálogo institucional de grupo a grupo –interregionalismo puro en la perspectiva de Hänggi (2000)– que comprende el diálogo CELAC-UE, así como las relaciones entre la UE y los esquemas de cooperación subregional –el vínculo MERCOSUR-UE y CAN-UE– y con países individuales dentro del interregionalismo híbrido, en particular los lazos Brasil-UE y Chile-UE.

La ausencia en esta sección del transregionalismo se explica en vista de que esta dimensión del interregionalismo euro-latinoamericano no correspondía con ninguna instancia o formato de diálogo mientras la CELAC actuó como un portavoz unificado de la región. El formato de diálogo CELAC-UE funcionaba concentrando en un solo mecanismo las históricas cumbres de la UE con el extinto Grupo de Río y las cumbres birregionales ALC-UE².

2 I Cumbre ALC-UE en Río de Janeiro, 28-29 de junio de 1999; II Cumbre en Madrid, 17 de mayo de 2002; III Cumbre en Guadalajara, 28 de mayo de 2004; IV Cumbre en Viena, 12 de mayo de 2006; V Cumbre en Lima, 16 de mayo de 2008 y VI Cumbre en Madrid, 18 de mayo de 2010. La VII Cumbre ALC-UE en Santiago de Chile en 2013 fue la I Cumbre CELAC-UE.

Interregionalismo puro

LA CELAC Y LA UE

La creación de la CELAC era percibida como un paso prometedor tanto por los latinoamericanos como por los socios internacionales. Los europeos subrayaban cómo la CELAC proporcionaba un marco para trabajar con todos los países y, por lo tanto, para superar en cierta medida las complejidades regionales y la fragmentación subregional (Schäfer, 2013). Es decir, facilitaba un marco general para todos los diálogos regionales y subregionales entre ALC y la UE que tenían lugar al margen del evento político principal, ahorrando así tiempo, recursos humanos y financieros (Ayuso & Gardini, 2015).

Sin embargo, los países europeos y latinoamericanos llevan seis años sin confluír en una cumbre. La última cumbre de la CELAC con la UE se realizó en Bruselas en 2015. La que debía realizarse en El Salvador en octubre de 2017 se suspendió y, finalmente, se celebró a nivel ministerial en julio de 2018 en Bruselas. Mientras que el diálogo de la UE con el Grupo de Río se extendió por más de 20 años, con la CELAC solo contó con dos cumbres, y actualmente se mantiene suspendido.

EL MERCOSUR Y LA UE

Las negociaciones para una Asociación entre el MERCOSUR y la UE fueron lanzadas en 1999, y estuvieron guiadas por el Acuerdo Marco de Cooperación de 1995, que planteaba una vinculación auténticamente de *bloque a bloque*, siendo el primer acuerdo entre dos uniones aduaneras dotadas de subjetividad jurídica internacional.

La prometedora perspectiva de los años noventa se fue diluyendo a medida que se hizo evidente la disparidad y oposición de intereses en el plano comercial. Las negociaciones para un acuerdo en este ámbito se extendieron, así, por veinte años. Iniciadas en 1999, se estancaron en octubre de 2004 debido a las diferencias en cuestiones claves como el comercio en la agricultura, los servicios y la apertura de los mercados de contratación pública. Las conversaciones se reanudaron con poco éxito en 2010 en la Cumbre euro-latinoamericana de Madrid, y nuevamente fueron relanzadas en 2016. Finalmente, concluyeron con la firma de un acuerdo en principio el 28 de junio de 2019.

El acuerdo comercial alcanzado constituye una pieza central de la estrategia de vinculación que ambas regiones comenzaron a planear en la década de los noventa y que, desde entonces, con sus idas y vueltas, ha marcado la cadencia de la relación (Alvarez & Zelicovich, 2020). Pero la conclusión de las negociaciones, más allá de ser un hecho notable

por la excepcional longitud del proceso, no implica que la entrada en vigor sea inmediata, pues es necesario emprender una compleja ratificación a ambos lados del Atlántico.

La ratificación puede ser tan complicada como la propia negociación. La gran pregunta es si estamos nuevamente en presencia de un proceso de extensa duración que sufra las fluctuaciones de las posiciones de los gobiernos de turno en el bloque sudamericano, y de unos gobiernos preocupados por el cambio climático y el desarrollo sustentable y la presión de los *lobbies* por el lado europeo, en un contexto de pandemia continua y de esfuerzos por rescatar el deteriorado orden liberal (Alvarez, 2021).

LA COMUNIDAD ANDINA Y LA UE

Luego de décadas de diálogo interregional entre la CAN y la UE, en 2007 se lanzaron las negociaciones para alcanzar un Acuerdo de Asociación. El acuerdo inicialmente se mostraba promisorio para consolidar la integración andina, al estar supeditado al mandato negociador europeo que planteaba un formato *bloque a bloque*. A pesar de que en un principio la UE había hecho público que no negociaría un Tratado de Libre Comercio (TLC) con ningún país por separado, las negociaciones inter-bloque fracasaron, ya que Bolivia y Ecuador las abandonaron. Finalmente, la UE firmó acuerdos bilaterales de comercio con Colombia y Perú en 2010, y Ecuador decidió sumarse en 2014, profundizando las diferencias entre los países andinos (Alvarez, 2019a) y echando por tierra la tradicional política europea de promoción del regionalismo.

Actualmente el proceso de integración de la CAN está amenazado. Después de Venezuela, Bolivia firmó un acuerdo de adhesión con el MERCOSUR también, pero sin salir de la CAN. Ecuador está negociando su adhesión al MERCOSUR, mientras que Colombia y Perú son parte de la Alianza del Pacífico. El dinamismo de la Alianza del Pacífico y el interés de los dos países de más rápido crecimiento de la CAN, Colombia y Perú, en el mercado asiático, han devaluado la relación con la UE, que parece estar condenada a languidecer (Ayuso & Gardini, 2015).

Interregionalismo híbrido

Ya para inicios del siglo XXI, la promoción de vínculos específicos con los países que ostentaban un *papel especial* en la región era incorporada como una de las prioridades de la Unión (Comisión Europea, 08/12/2005), especialmente ante el decepcionante

desempeño de esquemas subregionales como el MERCOSUR o el proceso de integración andino, y así, en años posteriores, la UE llevó adelante la concreción de asociaciones estratégicas con Brasil y con México³, y un Acuerdo de Asociación con Chile.

BRASIL-UE

En mayo de 2007⁴, la UE decidió lanzar una Asociación Estratégica para estrechar sus lazos con Brasil, lo que generó resquemores entre los demás socios del MERCOSUR, y ayudó a forjar la idea de que un vínculo más estrecho entre Brasil y la UE iría en detrimento de las posibilidades de concluir el acuerdo inter-bloque que se negociaba desde los años noventa.

La Asociación Estratégica entre el gigante sudamericano y el bloque europeo incluye más de 30 diálogos sectoriales y el diálogo entre el Congreso Nacional de Brasil y el Parlamento Europeo (PE). Se han celebrado siete cumbres Brasil-UE, pero es importante notar que los líderes europeos y brasileños no se han vuelto a reunir en forma bilateral desde 2014.

Las débiles relaciones Brasil-UE de los últimos años se explican, especialmente, por las sucesivas crisis domésticas en el país sudamericano y los consecuentes cambios en su política exterior. Brasil ha perdido credibilidad “como potencia emergente y aún como socio estratégico de la UE” (Gratius, 2018: 2). Por supuesto, la llegada al gobierno de Bolsonaro no permitió ninguna mejora en los vínculos.

Las políticas del gobierno de Bolsonaro para las mujeres, para la Amazonía, y los Derechos Humanos causan gran preocupación en la opinión pública europea y han dañado las perspectivas de ratificar el acuerdo entre el MERCOSUR y el bloque europeo (El Cronista, 20/02/2020). De hecho, especialmente la postura de Bolsonaro en cuestiones medioambientales fue esgrimida por diferentes países e instituciones europeas como justificación para negarse a ratificar el acuerdo de junio de 2019.

3 En abril de 2020 México y la UE concluyeron las negociaciones para la modernización del pilar comercial del Acuerdo entre ambos.

4 Ello aconteció con el auspicio del presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso (de nacionalidad portuguesa), José Sócrates, primer ministro de Portugal (en ejercicio de la presidencia rotatoria del Consejo de la UE), y el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva.

CHILE-UE

A fines de los noventa, Chile realizó una verdadera campaña diplomática para superar la reticencia europea a una negociación individual en lugar de una negociación conectada con el avance de las negociaciones con el MERCOSUR. Frente a la insistencia de Chile y el estancamiento de las conversaciones con el bloque sudamericano, “Bruselas se rindió ante la evidencia y aceptó, no sin reticencias de instancias comunitarias y algunos países miembros, la inevitable separación entre ambos procesos” (Van Klaveren, 2011: 68).

El Acuerdo de Asociación entre Chile y la UE se suscribió el 18 de noviembre de 2002, y entró en vigor el 1° de febrero de 2003. Fue uno de los primeros acuerdos de tercera generación firmados por Chile, y, al igual que otros acuerdos de la UE con países latinoamericanos, incluye tres pilares: diálogo político, cooperación y económico–comercial. Desde noviembre de 2017, Chile y la UE se encuentran en negociaciones para modernizar el Acuerdo de Asociación, que a la fecha siguen inconclusas.

Las relaciones entre Sudamérica y la Unión Europea en pandemia

La región de ALC en general, y de Sudamérica en particular, afrontaron la pandemia con espacios comunes desarticulados y escasas iniciativas de consenso y cooperación. Los países latinoamericanos presentaron respuestas descoordinadas a una amenaza común y han adoptado estrategias muy diferentes. Muchos de los esquemas de cooperación e integración deberían haber articulado una cooperación regional o subregional, pero están paralizadas a consecuencia de tendencias polarizadoras (Soler i Lecha, 2020).

La destrucción de una arquitectura regional sólida era anterior a la aparición del coronavirus, pero sus consecuencias se manifestaron aún con más fuerza, si se quiere, como expresión de la ineficacia de la región para dar respuestas colectivas. Con la excepción del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Organización Panamericana de Salud (OPS) (Ríos Sierra, 2020), así como de la Comunidad del Caribe (CARICOM) (Herrero & Nascimento, 2020), apenas es posible encontrar compromisos regionales más allá del intercambio de información, la preocupación por la reactivación económica o el pedido de una distribución más equitativa de las vacunas.

La CELAC, liderada por el gobierno de López Obrador, que no realizó una gestión ejemplar de manejo doméstico de la pandemia, se ha mostrado tibiamente activa. Claramente cuando la pandemia llegó a ALC, la región se quedó sin capacidad de anticipación y la de reacción está limitada por carencias estructurales que se asientan en instituciones débiles y modelos de crecimiento inequitativos y dependientes (Ayuso, 2020).

Desde el lado europeo, en mayo de 2020, el AR/VP anunciaba que los estados miembros de la UE habían decidido reorientar los programas de cooperación técnica y financiera con ALC para responder a la pandemia, con un total de 918 millones de euros asignados por la Comisión Europea, y otros 325 millones del Banco Europeo de Inversiones (Borrell, 2020). El anuncio de esta ayuda para una región relativamente *periférica* en la agenda externa de la UE en plena urgencia pandémica llama la atención. Sin embargo, se debe tomar en consideración que son varias las voces en Bruselas que ven con buenos ojos la recomposición de las relaciones interregionales, no tanto por la importancia estratégica de la región per se sino particularmente en un momento donde acechan otros actores extrarregionales, como China o Rusia.

Interregionalismo puro

LA CELAC Y LA UE

En marzo de 2020, en una declaración conjunta de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat), se instaba a “la realización urgente de una Reunión Ministerial UE-ALC, o preferiblemente de una Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno UE- ALC [...] que establezca una cooperación reforzada para hacer frente a la pandemia del COVID-19 en los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe” (EuroLat, 2020). Posteriormente, Alemania –en la presidencia rotatoria del Consejo de la UE durante el segundo semestre de 2020– se ofreció a organizar una conferencia ministerial ALC-UE en Berlín en diciembre de 2020.

Lo que resulta relevante subrayar aquí es que ni el comunicado de EuroLat ni la invitación alemana mencionaban a la CELAC, obviando al interlocutor privilegiado de la UE en la región hasta hace relativamente poco. En plena pandemia, los países europeos y latinoamericanos fracasaron en la realización de una cumbre con el formato CELAC-UE.

Y difícilmente se concrete una cumbre en el corto plazo, ya que ninguno de los factores que generaron el debilitamiento de la CELAC como interlocutor válido en el diálogo interregional ha desaparecido. En realidad, el gran escollo en la posibilidad de retomar el diálogo institucionalizado CELAC-UE es, a todas luces, la situación en Venezuela. Otra opción sería abandonar el esquema de diálogo CELAC-UE sustituyéndolo por un diálogo más difuso con diferentes países de ALC. Esta parece ser la línea asumida recientemente por los países europeos como analizaremos en secciones posteriores.

EL MERCOSUR Y LA UE

La agenda entre ambos bloques durante la pandemia siguió estando protagonizada por las dificultades para ratificar el acuerdo comercial en principio consensuado a fines de junio de 2019. Con el propósito de analizar los desafíos vinculados a dicho acuerdo para el primer semestre de 2021, en el que la Argentina ejerció la presidencia *pro t empore* del MERCOSUR y Portugal estuvo a cargo de la presidencia del Consejo de la UE, se realizaron reuniones por videoconferencia entre diplomáticos argentinos y portugueses.

Sin embargo, más allá de repasar el estado de situación de cada país ante la lucha contra la pandemia de COVID-19 y coincidir en “la importancia que se debe dar a la cooperación internacional y el diálogo multilateral para alcanzar mejores resultados para todos los países” (MRECIC, 01/02/2021: s/n), el MERCOSUR y la UE no avanzaron en ningún ejercicio conjunto concreto en la lucha contra el COVID-19 y tampoco lograron progresos en la ratificación del acuerdo comercial.

No obstante, el hecho de que, en junio de 2020, en plena pandemia, ambos bloques hayan logrado cerrar las negociaciones del pilar de diálogo político y cooperaci on⁵ lanza una clara señal política. Si bien ha sido *eclipsado* por las conversaciones comerciales, y en principio, el diálogo político no se refiere a aspectos materiales de las relaciones, puede contribuir a potenciarlas.

Contrariamente a lo que sucede con otros actores regionales, esto es, que el diálogo político establece las reglas de juego de las relaciones institucionales y los grandes objetivos –que luego son plasmados en los otros *pilares* (Freres, 2007)–, el pilar político, en el caso de MERCOSUR-UE, fue finalizado con posterioridad a las conversaciones sobre el pilar comercial de la relación. Al menos técnicamente, el Acuerdo de Asociación ha sido concluido. Resta avanzar en su firma definitiva y ratificación, cuyo mayor obstáculo es, curiosamente, la falta de consenso en ambas regiones.

⁵ También se concluyeron las negociaciones sobre el preámbulo y las disposiciones generales, institucionales y finales del Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR.

LA COMUNIDAD ANDINA Y LA UE

Con la CAN tampoco se han manifestado acciones concretas para paliar las consecuencias de la situación de pandemia por parte de la UE. Más allá de la donación de vacunas a través del mecanismo COVAX⁶ a Colombia, Ecuador y Perú, la UE no contó con una estrategia para el bloque andino en su conjunto en la pandemia.

Con ocasión de la XXI Reunión del Consejo Presidencial de la Comunidad Andina, en julio de 2021, el AR/VP reiteró el compromiso firme de la Unión en sus relaciones con ALC y con la Comunidad Andina, y su voluntad de trabajar más estrechamente para hacer frente a los grandes desafíos que comparten. En esa ocasión expresó que “La integración regional forma parte del ADN de la UE y ésta apoya todas las iniciativas que promuevan dicho objetivo. En nuestro compromiso de reforzar nuestras relaciones birregionales con los países de América Latina y el Caribe, los organismos regionales como la Comunidad Andina tienen un papel primordial” (EEAS, 17/07/2021).

La recurrente narrativa birregional en torno a la defensa y promoción de valores compartidos intenta ocultar el debate que discute si la matriz interregionalista sigue siendo útil para ambas regiones o está definitivamente agotada. La crisis de la CAN y de sus vínculos con la UE, para algunos, son consideradas pruebas de que el interregionalismo puro ya no es viable, por lo que sería necesario el modelo de relación que apuesta por el interregionalismo híbrido, privilegiando relaciones individualizadas con los países más relevantes. En este esquema, los países andinos quedarían fuera del *radar europeo*, siendo que ninguno de ellos reúne las condiciones para ser considerado un país con un papel especial en la región.

Transregionalismo: ALC-UE

En una resolución de noviembre de 2020, el PE consideraba que “las relaciones entre la Unión y América Latina y el Caribe revisten un interés estratégico y crucial; [...] pide a la Comisión que siga colaborando con los países latinoamericanos, establezca una

6 La UE y sus estados miembros participan en COVAX con más de 2,6 mil millones de dólares, siendo el mayor donante. Dentro de la UE, los países que han donado vacunas son: Francia, España, y Suecia, según los datos más recientes. Los países sudamericanos beneficiados por dicha iniciativa son: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (OMS, 29/07/2021).

cooperación reforzada para combatir la COVID-19, ayude en los planes de recuperación y apoye políticamente a estos países con miras a evitar su excesiva dependencia de la ayuda de otros actores geopolíticos” (PE, 2020). Así las cosas, se puede considerar un logro que el PE reconozca las dificultades por las que está atravesando la región. De todas maneras, es evidente que la preocupación de los eurodiputados estaba vinculada a la presencia cada vez más robusta de actores extrarregionales en ALC, como China y Rusia, que han ganado protagonismo en plena pandemia, especialmente como proveedores de vacunas contra el COVID-19 a la región.

Sin embargo, no se celebró una cumbre euro-latinoamericana con jefes de Estado y de gobierno en estos años de pandemia, sino solo a nivel ministerial. En efecto, la reunión se realizó el 14 de diciembre de 2020, pero no con el formato de *cumbre* sino como una reunión informal de ministros de asuntos exteriores, vía videoconferencia. En esa ocasión, los ministros afirmaron su intención de “intensificar el diálogo político birregional de alto nivel y acordaron trabajar para la celebración de una Cumbre birregional en 2021” (EEAS, 14/12/2020b).

La reunión fue organizada por el ministro de asuntos exteriores de Alemania, Heiko Maas, para la presidencia rotatoria del Consejo de la UE, y presidida por el AR/VP, Josep Borrell, en Berlín⁷ (Francia Diplomacia, 14/12/2020a). Los ministros quisieron enviar “una señal de solidaridad y reflejaron la gran importancia que conceden los países de ambas regiones a su asociación de larga data, basada en intereses comunes y valores compartidos” (Francia Diplomacia, 14/12/2020a: s/n), en base a una retórica interregionalista repetida.

MECANISMOS AD HOC Y DE MEMBRESÍA PARCIAL

Si bien fracasaron los esfuerzos de algunos países por celebrar una cumbre euro-latinoamericana, ya fuera en formato de interregionalismo puro CELAC-UE o de transregionalismo, ALC-UE, lo que se ha evidenciado en la pandemia es la consolidación de mecanismos intermedios de consulta interregional que permiten alianzas de geometría variable. Si estos mecanismos logran ser capaces de generar una convergencia de acciones es otra discusión. En esta línea, la reunión ministerial de 18 países europeos y latinoamericanos – Alemania, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Croacia, Ecuador, Eslovenia, España, Francia, Italia, México, Países Bajos, Perú, Portugal, República Dominicana, y Suecia– por iniciativa de Francia, España y el AR/VP, realizada el 10 de julio de 2020, constituye un buen ejemplo.

⁷ Debido a las restricciones relacionadas con la pandemia de COVID-19, los demás 48 ministros de asuntos exteriores participantes se unieron a la reunión en modalidad virtual.

Los países consideraron necesario “extraer las enseñanzas de la crisis y prevenir las consecuencias más perjudiciales a medio y largo plazo” (Francia Diplomacia, 10/07/2020b: s/n). Para ello harán un balance de su cooperación “en materia de investigación médica, biológica y farmacéutica con el fin de identificar de qué manera puede ser reforzada,” y realizaron un llamamiento a mantener un diálogo regular y a convocar “a los demás estados interesados de ambas regiones a sumarse” (Francia Diplomacia, 10/07/2020b: s/n).

Este tipo de iniciativas genera dificultades que podrían llevar a una creciente desinstitucionalización de las relaciones, y a una pérdida de legitimidad, lo cual tendría consecuencias preocupantes para la estabilidad de la relación mutua. Las limitaciones de esta clase de diálogo y las dificultades para implementar compromisos comunes siguen siendo un desafío pendiente.

ESPACIO HISPANOAMERICANO

España apareció en su tradicional rol de intermediario privilegiado entre ALC y la UE, reactivando espacios tradicionales como el hispanoamericano y el iberoamericano. El presidente del gobierno de España, Pedro Sánchez, convocó un encuentro en junio de 2020 para contribuir a generar conciencia en las instituciones financieras internacionales sobre las necesidades de financiación de los países latinoamericanos en el contexto de la pandemia.

La conferencia *Juntos por una respuesta para América Latina y el Caribe ante la COVID-19* fue celebrada por videoconferencia y a ella asistieron los mandatarios de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Barbados –en representación de la CARICOM– además de máximos representantes de instituciones financieras internacionales y regionales (La Moncloa, 2020). Ésta resultó una muestra clara de interlocución hispanoamericana, que no reemplaza al diálogo ALC-UE, pero que puede activarlo, complementarlo y/o enriquecerlo ante el contexto de pandemia.

ESPACIO IBEROAMERICANO

La Comunidad Iberoamericana reúne a 22 países⁸. Luego de tres años sin reunirse⁹, se llevó a cabo en Andorra la XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno los días 20 y 21 de abril de 2021. Resultó ser un evento semi-presencial en el cual intervinieron los jefes de Estado de 16 de los 22 países de la región, aunque cabe notar que estuvieron ausentes los presidentes de Venezuela, México, Brasil, Nicaragua, El Salvador y Paraguay.

Adicionalmente, la Red de Autoridades de Medicamentos de Iberoamérica (Red EAMI), coordinada por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, junto a la Secretaría General Iberoamericana, con el acompañamiento de los gobiernos de México y Argentina, celebró un encuentro extraordinario para facilitar el intercambio de información sobre el panorama de las vacunas COVID-19 en la región. El objetivo de esa reunión fue facilitar el intercambio de experiencias, y poner la información más actual a disposición de los miembros de la red (Red EAMI, 24/03/2021).

En este caso, un esquema como el iberoamericano, más conocido por su dimensión cultural, toma impulso frente a opciones menos eficientes y ágiles. Frente a la pandemia, la Comunidad Iberoamericana retoma su funcionamiento a través de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, pero suma otras iniciativas para no caer casi exclusivamente en una dinámica centrada en las mismas Cumbres.

8 Las Cumbres Iberoamericanas nacieron en las fundacionales de Guadalajara (1991) y Madrid (1992), como respuesta a la voluntad política de los países integrantes de formalizar el vínculo histórico entre América Latina y la Península Ibérica. La Comunidad Iberoamericana está conformada por todos los países hispanoamericanos además de Brasil, España y Portugal, y a partir de 2005, Andorra. El mecanismo de las cumbres se ha venido consolidando con una agenda basada en educación, sanidad, juventud, cultura y fortalecimiento institucional.

9 La última (XXVI) Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno se había realizado en noviembre de 2018 en Guatemala.

Interregionalismo híbrido

BRASIL-UE

A pesar del deterioro de los vínculos entre Brasil y el bloque europeo de los últimos tiempos, desde la UE se ha hecho un esfuerzo por demostrar que la relación sigue en un buen momento. Dentro de la iniciativa *Equipo Europa* o *Team Europe*¹⁰ para abordar la pandemia de COVID-19, las instituciones europeas y los estados miembros de la UE se empeñan en mostrar acciones conjuntas con el país sudamericano.

Oficialmente, se lanzaron campañas de información, se ofrecieron canastas básicas y material de higiene y máscaras protectoras, y se apoyaron unas setenta acciones que movilizaron alrededor de 22,6 millones de euros en subvenciones. Asimismo, las instituciones financieras de la UE han movilizado 635 millones de euros en préstamos para apoyar los programas de ayuda de emergencia del gobierno o para contribuir a la recuperación económica de las micro y pequeñas empresas en el noreste de Brasil (Embajada de Brasil en España, 08/07/2021).

CHILE-UE

Desde el principio de esta crisis, el *Team Europe* también se activó en Chile. Según la Comisión Europea, la UE reorientó sus más grandes programas como Eurosocial, Euroclima+, EL PAcCTO (Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado), InnovAL (Promoción de Políticas de Innovación Decentralizadas en los países de la CELAC), entre otros, y junto con varios ministerios trabaja en diferentes áreas de políticas públicas como la cohesión y la inclusión social, la seguridad o la innovación regional para la reactivación económica. Por su lado, los estados miembros sostuvieron diálogos de alto nivel y entre expertos con el gobierno de Chile, sobre la medidas sanitarias y socioeconómicas para enfrentar la pandemia.

El *Team Europe* se movilizó también para proporcionar asistencia con un millón de euros apoyando el trabajo de organizaciones no gubernamentales –, para aumentar la

10 La Comisión Europea lanzó en abril de 2020 la respuesta de la UE a escala mundial al COVID-19 llamada *Equipo Europa* o *Team Europe*, un enfoque basado en el trabajo conjunto entre las instituciones europeas, los estados miembros y sus agencias implementadoras, y las instituciones financieras de desarrollo. Sus actividades se inscriben en las tres prioridades de la Comisión: la respuesta de emergencia a la crisis de salud y las necesidades humanitarias; el apoyo para fortalecer los sistemas de investigación, salud y agua, y el abordaje de las consecuencias económicas y sociales (FIIAP, 17/08/2020).

resiliencia sanitaria mediante el suministro de kits de higiene y alimentos e impulsar la recuperación económica en las regiones más secas de Chile, entre otras iniciativas (Zervoudaki, 03/07/2021)¹¹.

Por otro lado, Chile y la UE siguen avanzando en las negociaciones para la modernización del Acuerdo de Asociación cuyo pilar comercial tuvo su décima ronda de negociaciones en mayo de 2021. En materias sensibles como propiedad intelectual, indicaciones geográficas, inversiones, servicios financieros, desarrollo sostenible, energía y materias primas, subsidios, defensa comercial, se avanzó en consensuar parte de los textos y se acordó seguir trabajando técnicamente (SICE, 12/05/2021).

Asimismo, a fines de junio de 2021 se celebró mediante videoconferencia la VI Ronda de Negociación del Pilar Político y de Cooperación para modernizar el acuerdo, en la cual se abordaron temas referidos a los pueblos indígenas, gobernanza oceánica, cooperación en agricultura y desarrollo rural, transportes y aspectos relativos al marco institucional y disposiciones finales del Acuerdo (MRE de Chile, 30/06/2021).

Reflexiones finales

En este capítulo nos preguntábamos cómo se han desarrollado los vínculos entre Sudamérica y la UE durante la pandemia, y cuáles han sido las estrategias alternativas que se instalaron frente a la desarticulación de los esquemas institucionales de diálogo más relevantes. Es decir, nos proponíamos analizar cómo se desarrolló el diálogo y la cooperación interregionales en la pandemia y, más específicamente, qué opciones generaron los países sudamericanos y europeos para sostener los vínculos en un momento de aguda crisis económica y sanitaria, así como social y ambiental.

Si bien la pandemia dejó en claro la necesidad y la urgencia de la cooperación entre ambas orillas del Atlántico, el debilitamiento del regionalismo en ALC creó incentivos para un enfoque pragmático. La pandemia encontró a la región desmantelada como tal. Tanto las medidas sanitarias como la búsqueda de recursos, materiales y humanos, y las negociaciones para el acceso a las vacunas fueron tomadas por cada país unilateralmente.

11 Embajadora de la UE, en representación de los 18 embajadores de los estados miembros de la UE acreditados en Chile.

Una década después del surgimiento y renovación de esquemas sudamericanos de cooperación e integración en clave postliberal, éstos concurren a una fase de pérdida de vigor y peor aún, de desaparición. A nivel regional, la CELAC se mantiene gravemente fracturada entre sus miembros, a causa de las diferencias de posición en torno a la situación en Venezuela. Es el accionar externo del organismo una de las dimensiones más afectadas por esta parálisis que, adicionalmente, perdió a un *peso pesado* como Brasil en enero de 2020. En el plano subregional, el desmantelamiento de la UNASUR, las profundas divisiones al interior del MERCOSUR y el debilitamiento de ALBA y CAN generan diversos interrogantes.

Un ejercicio de suposición contra fáctica nos permitiría afirmar que el normal ejercicio de los mecanismos institucionales de la región habría permitido el diálogo y la unificación de criterios para la ejecución de políticas públicas y de medidas sanitarias, ayudando a la organización y la distribución igualitaria de los recursos disponibles y a mejores negociaciones en materia de insumos y vacunas. Ello también habría repercutido en sólidas conversaciones con terceras partes, como la UE.

En consonancia con las tesis liberal-institucionalistas del interregionalismo, poniendo el énfasis en la cooperación como mecanismo de gestión de interdependencia compleja, se vuelve más relevante que nunca estudiar los canales de diálogo abiertos y activos entre ALC y la UE. En contexto de pandemia, la UE ha encarado sus lazos con ALC, y, en particular, con Sudamérica, abandonando los esquemas de interregionalismo puro, como con el MERCOSUR o con la CAN, y dando lugar a estrategias heterodoxas.

Por un lado, continuando con un fuerte bilateralismo o interregionalismo híbrido con algunos países en detrimento de la tradicional vía interregional, a través del diálogo y la cooperación con los países sudamericanos con un *papel especial*, Brasil y Chile. Por otro lado, los postulados liberal-institucionalistas del interregionalismo se ven hasta cierto punto confirmados teniendo en cuenta que la UE privilegió un tipo de transregionalismo que podríamos denominar como parcial, con el surgimiento de diferentes instituciones auxiliares bajo el paraguas de los diálogos interregionales, específicamente instancias de naturaleza *ad hoc* y de membresía parcial (tanto del lado europeo como del latinoamericano). Finalmente, algunos países europeos recurrieron a la reactivación de una institucionalidad de carácter multilateral con cierta tradición como el espacio iberoamericano y el hispanoamericano.

En referencia a este transregionalismo parcial o limitado, es cierto que los esquemas aquí descritos tienen membresías, dinámicas de relaciones y objetivos distintos, pero también tienen problemas compartidos. Muchos de estos mecanismos no propician la formalización de los acuerdos, no generan obligaciones, no estipulan plazos, y,

simultáneamente, crean problemas de saturación de reuniones, duplicación de esfuerzos y superposición de agendas.

El conocido déficit que supone el exceso de voluntarismo político de un *multilateralismo ad hoc* se ha ampliado de tal manera hacia una política de múltiples espacios y agendas, que desvirtúa y deslegitima otros diálogos. Los acuerdos están perdiendo su, ya de por sí, muy tenue carácter vinculante y se prestan para lecturas y reinterpretaciones contradictorias.

La pandemia, en este sentido, implica una dura prueba para la continuidad, pertinencia, efectividad y credibilidad del diálogo birregional. Es, justamente, este momento crítico el que coloca a ALC y la UE frente a *lugares* comunes en cuanto a riesgos, desafíos y metas, que exigen respuestas concertadas y un diálogo renovado más allá de la severa confrontación ideológica que marca la etapa actual del regionalismo latinoamericano.

Falta por verse si los esquemas de diálogo *ad hoc* adquieren fuerza propia o si sus agendas se verán subsumidas en otras instancias con mayor institucionalidad. Queda claro que las urgencias de la pandemia no constituyeron impulso suficiente para retomar el diálogo interregional al máximo nivel en una cumbre CELAC-UE, y que los países involucrados echaron mano de otros artificios en virtud de la grave polarización política e ideológica que atraviesa la región.

No obstante, si esta fase del regionalismo latinoamericano en general y sudamericano en particular cede a las fluctuaciones y estabiliza sus contornos volátiles, esto es, si la opción latinoamericana por el regionalismo se confirma, el interregionalismo no sería una opción, sino un imperativo.

Referencias bibliográficas

- Alvarez, M.V. (2021). "El proceso de ratificación del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea y el mito de Sísifo". *Foreign Affairs Latinoamérica*, 21(2): 46-52.
- Alvarez, M.V. & Zelicovich, J. (2020). "El acuerdo Mercosur-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador". *Revista Relaciones Internacionales*, 44: 107-125.

- Alvarez, M.V. (2019a). “Las relaciones de los países sudamericanos con la Unión Europea en el contexto de crisis del regionalismo”. En M.E. LORENZINI & N. CEPPI (eds), *Zooms sudamericanos: agendas, vínculos externos y desafíos en el Siglo XXI*. Rosario: UNR Editora, pp. 168-184.
- Alvarez, M.V. (2019b). “El regionalismo post-liberal en Sudamérica: ¿en fase de despolitización? Los casos de ALBA, UNASUR y MERCOSUR”. *Relaciones Internacionales*, 92(2): 1-20.
- Ayuso, A. (2020). “Desigualdad en América Latina frente a la crisis del coronavirus”. *CIDOB opinión*, 619. Disponible en: <https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie-de-publicacion/opinion/america-latina/desigualdad-en-america-latina-frente-a-la-cri-sis-del-coronavirus>
- Ayuso, A. & Gardini, G.L. (2015). “EU-Latin America and Caribbean Inter-regional relations: complexity and change”. *Atlantic Future Scientific Paper 24*.
- Borrell, J. (2020). “La UE y América Latina y el Caribe: aunar esfuerzos frente a la COVID-19”. Punto de Vista. *Fundación Carolina*. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/la-ue-y-america-latina-y-el-caribe-aunar-esfuerzos-frente-a-la-covid-19/>
- Comisión Europea (2005, Diciembre 8). “Comunicación de la Comisión. Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina”. COM 636.
- El Cronista (2020, Febrero 20). “Acuerdo Mercosur-UE: políticas y declaraciones de Bolsonaro preocupan a Europa”. Disponible en: <https://www.cronista.com/internacionales/Acuerdo-Mercosur-UE-politicas-y-declaraciones-de-Bolsonaro-preocupan-a-Europa-20200220-0033.html>
- Delegación de la UE en Brasil (2021) Lançamento da publicação: O Apoio da Equipe Europa ao Brasil na luta contra a Covid-19. 2 de junho. Disponible en: <https://www.eeas.europa.eu/delegations/brazil/lan%C3%A7amento-da-publica%C3%A7%C3%A3o-o-apoio-da-equipe-europa-ao-brasil-na-luta-contr-a-covid-pt?s=191>
- European External Action Service (EEAS, Julio 17) (2021). “XXI Reunión del Consejo Presidencial Andino: Declaración del Alto Representante Josep Borrell”. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/101933/node/101933_es

- European External Action Service (EEAS, Abril 24) (2020a). “La UE y América Latina y el Caribe: aunar esfuerzos frente a la COVID-19”. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77875/la-ue-y-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-aunar-esfuerzos-frente-la-covid-19_en
- European External Action Service (EEAS) (2020b, Diciembre 14). “Joint Communiqué: EU27 - Latin America and Caribbean Informal Ministerial Meeting”. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90561/joint-communiqu%C3%A9-eu27-latin-america-and-caribbean-informal-ministerial-meeting_en
- EuroLat (2020). “Declaración de 30 de marzo de 2020 de los Copresidentes de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat) sobre la pandemia del COVID-19”. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key-documents/declarations/covid-19/1202152ES.pdf>
- FIIAP (2020, Agosto 17). “Team Europe, un trabajo conjunto entre instituciones europeas para enfrentar la pandemia”. Disponible en: <https://www.fiapp.org/noticias/team-europe-trabajo-conjunto-instituciones-europeas-enfrentar-pandemia/>
- Francia Diplomacia (2020a, Diciembre 14). “Comunicado conjunto: UE27 - Reunión ministerial informal de América Latina y el Caribe”. Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/america/america-latina/union-europea-y-america-latina-el-caribe/article/comunicado-conjunto-ue27-reunion-ministerial-informal-de-america-latina-y-el>
- Francia Diplomacia (2020b, Julio 10). “Declaración de los ministros de Asuntos Exteriores de dieciocho países de Europa, América Latina y el Caribe, y el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad – COVID-19”. Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/america/eventos/article/declaracion-de-los-ministros-de-asuntos-exteriores-de-dieciocho-paises-de>
- Freres, C. (2007). “¿Hay lecciones para el diálogo eurolatinoamericano de otros foros internacionales de participación latinoamericana? Un análisis comparativo preliminar”. En C. FRERES, S. GRATIUS, T. MALLO, A. PELLICER & J.A. SANAHUJA (eds.), ¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina? *Madrid: Fundación Carolina*, pp. 89-108.

- Gratius, S. (2007). "Balance prospectivo del diálogo político: características, etapas y agenda". En C. FRERES, S. GRATIUS, T. MALLO, A. PELLICER & J.A. SANAHUJA (eds.), ¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina? *Madrid: Fundación Carolina*, pp. 63-88.
- Gratius, S. & Ayuso, A. (2020). "Sanciones como instrumento de coerción: ¿cuán similares son las políticas de Estados Unidos y la Unión Europea hacia Venezuela?". *América Latina Hoy*, 85: 31-53.
- Hänggi, H. (2000). "Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives". *Conference Dollars, Democracy and Trade: External Influence of Economic Integration in the Americas*, Los Angeles, 18 de mayo.
- Herrero, M.B. & Nascimento, B. (2020). "¿Qué pasa con la cooperación latinoamericana en salud?". *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/que-pasa-con-la-cooperacion-regional-en-salud/>
- Mingst, K. & Arreguín-Toft, I. (2017). *Essentials of International Relations*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (MRECIC) (2021, Febrero 1º). "Mercosur-UE: Argentina y Portugal analizaron los pasos a seguir para la firma del acuerdo entre ambos bloques". Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-ue-argentina-y-portugal-analizaron-los-pasos-seguir-para-la-firma-del>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (MRE) (2021, Junio 30). "Chile y la Unión Europea celebran la VI Ronda de Negociación para la Modernización del Acuerdo de Asociación". Disponible en: <https://minrel.gob.cl/minrel/noticias-antecedentes/chile-y-la-union-europea-celebran-la-vi-ronda-de-negociacion-para-la>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2021, Julio 29). "Report of the Independent Allocation of Vaccines Group on the allocation of COVAX Facility secured vaccines". Disponible en: <https://www.who.int/publications/m/item/report-of-the-independent-allocation-of-vaccines-group-on-the-allocation-of-covax-facility-secured-vaccines-29-july-2021>
- Parlamento Europeo (2021). "Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2020, sobre las consecuencias del brote de COVID-19 en la política exterior". Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0322_ES.html

- Red EAMI (2021, Marzo 24). “La Red EAMI celebra un encuentro extraordinario de seguimiento con los 22 países iberoamericanos para compartir información actualizada sobre las vacunas contra la COVID-19 en la región”. Disponible en: https://www.redeami.net/web/noticias_y_alertas/noticias/2021/contenedor_noticias/eami_conten_NI-1-NI_2021_Red_EAMI_reunion-COVID-19.htm

- Ríos Sierra, J. (2020). “La inexistente respuesta regional a la COVID-19 en América Latina”. Geopolítica(s). *Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 11(Especial): 209-222.

- Schäfer, R. (2013). “EU-CELAC: Five Strengths”. En M.S. ORTIZ (ed.), *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y Oportunidades de los nuevos Regionalismos*, San José: FLACSO, pp. 87-90.

- SICE (2021, Mayo 12). “Subrei destaca avances de la X Ronda de Negociación para la Modernización del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea”. Disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_EU/Modernization/Round_10_s.pdf

- Modernización del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea”. Disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_EU/Modernization/Round_10_s.pdf

- Söderbaum, F. & Van Langenhove, L. (2005). “Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism”. *Journal of European Integration*, 27(3): 249-262.

- Soler i Lecha, E. (2020). “El (inter) regionalismo: ¿el salvador del multilateralismo o su último refugio?”. En P. BARGUÉS (ed.), *CIDOB Report*, 6, 09/2020. Disponible en: https://www.cidob.org/articulos/cidob_report/n1_6/el_inter_regionalismo_el_salvador_del_multilateralismo_o_su_ultimo_refugio

- Van Klaveren, A. (2011). “América Latina y la Unión Europea: la necesidad de una relación madura”. En D. WOLLRAD, G. MAIHOLD & M. MOLS (eds.), *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, pp. 62-77.

- Zervoudaki, S. (2021, Julio 3). “Team Europa: el compromiso de la Unión Europea con Chile en tiempos de Covid”. *La Tercera*. Disponible en: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/el-equipo-europa-nuestro-compromiso-con-chile-en-tiempos-de-covid/2Q45N4MUAZHMZNYD6GDAOEDE3Y/>

CAPITULO IX

Argentina y Reino Unido: la diplomacia científica en auge (2016-2019)

Nicolás Aguiar¹

1 Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR). Se desempeña profesionalmente en la industria de la tecnología. Participó como becario de múltiples programas, incluyendo *Intercambio a las Islas Malvinas* (Gobierno del Reino Unido), *Jóvenes Embajadores* (Gobierno de los Estados Unidos), y *Fortalecimiento de la Función Pública en América Latina* (Fundación Botín de España). E-mail: nicoaguiar2@gmail.com

A modo de introducción

Desde la Guerra de Malvinas en 1982, la Argentina y el Reino Unido tuvieron relaciones diplomáticas desafiantes, en especial durante las presidencias de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández. Sin embargo, durante el mandato de Mauricio Macri (2015-2019), el vínculo bilateral experimentó una gran sintonía y acercamiento, con una nutrida agenda positiva, a pesar de mantener posturas opuestas sobre la histórica disputa de soberanía en torno a las Islas Malvinas.

En el marco de este acercamiento, en el año 2016 la Cancillería Argentina publicó un Comunicado Conjunto entre ambos países (denominado *Pacto Foradori-Duncan* por algunas personalidades de la oposición). Dicho documento fue producto de un encuentro entre el vicescanciller argentino, Carlos Foradori, y el ministro de Estado para Europa y las Américas de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Commonwealth británica, Sir Alan Duncan. En esta reunión, los diplomáticos dialogaron sobre los principales temas de la agenda entre ambos países, con miras a impulsar una “agenda omnicompreensiva, multidimensional y multisectorial”, “orientada al fortalecimiento de la relación bilateral y a la búsqueda de soluciones de problemas globales dentro de marcos multilaterales” (Cancillería Argentina, 13/09/2016: s/n).

Dentro de la diversidad de tópicos tratados en dicho encuentro y posteriormente publicados en el Comunicado Conjunto, se destaca el de la “cooperación en materia de ciencia y tecnología, innovación, desarrollo y formación de recursos humanos con resultados en los sectores productivos”. Ambos estados acordaron aunar esfuerzos en torno a la promoción de lo que podemos denominar como *diplomacia científica*.

El objetivo del presente trabajo es analizar dicha diplomacia científica entre la Argentina y el Reino Unido entre los años 2016 y 2019, en el marco del Comunicado Conjunto de 2016. Se sostiene que esta cooperación científica experimentó un auge en el periodo analizado y constituyó uno de los pilares destacados de la relación bilateral.

La creación de los cargos de encargado de ciencia y tecnología en las embajadas de Argentina en Londres y del Reino Unido en Buenos Aires, la firma del Memorando de Entendimiento entre el CONICET y la Royal Society, la creación del Grupo de Coordinación Científica Argentino-Británico, las acciones conjuntas en ciencia médica, y la formación de la Red de Científicos Argentinos en el Reino Unido, constituyen algunos de los principales hitos de la diplomacia científica entre ambos países durante el periodo estudiado.

Relación bilateral entre la Argentina y el Reino Unido: aproximación histórica

La historia argentina está notablemente influenciada por el fuerte y elemental vínculo que mantuvo con el Reino Unido durante gran parte del siglo XIX y XX. De hecho, en 1823 el país europeo fue una de las primeras naciones en establecer relaciones diplomáticas con la Argentina luego de su independencia. Con el paso del tiempo, el Reino Unido se constituiría como el principal socio comercial del país del sur, al ser un importante importador de carnes argentinas, un gran exportador de manufacturas, y un destacado inversor en ferrocarriles y otras infraestructuras claves para el desarrollo del Estado.

La expansión que experimentó la economía argentina desde 1860 hasta 1930 fue producto de su carácter complementario con la economía británica. “Esta complementariedad produjo tanto comercio como inversiones de capital en un grado no soñado hasta entonces en la Argentina” (Escudé, 1983: 28). El Reino Unido, como mayor mercado mundial de productos alimenticios de la época, se convirtió en la fuerza impulsora detrás de la extraordinaria expansión de las actividades agrícolas y ganaderas de Argentina (Fodor & O’Connell, 1973). El *Pacto Roca-Runciman*¹ de 1933 fue quizás el momento de mayor cristalización de la dependencia argentina del comercio con el Reino Unido.

Sin embargo, luego de la Segunda Guerra Mundial, el Reino Unido comienza a perder su poderío político y económico mundial. Esto coincidió con el proceso de industrialización que experimentó la Argentina con la llegada de Perón a la presidencia (1946-1955) y sus planes quinquenales. Por ende, el Reino Unido comenzó a jugar un papel menos destacado en la agenda de política exterior argentina.

1 El Pacto Roca-Runciman fue un acuerdo firmado en 1933 por el vicepresidente argentino Julio A. Roca, y el ministro británico Walter Runciman. A través del mismo, el Reino Unido se comprometía, bajo una serie de cuestionables condiciones, a conservar la cuota de importaciones de carnes argentinas. Por su parte, la Argentina se comprometía a mantener libre de derechos las mercaderías que entonces se importaban en esas condiciones desde el Reino Unido; a reducir los derechos aduaneros de otras importaciones británicas; a destinar a compras en el Reino Unido la totalidad de las divisas provenientes de compras inglesas en Argentina; entre otras medidas. El Reino Unido salió sumamente favorecido de las condiciones impuestas por este Pacto, al punto de que muchos autores comenzaron a considerar a la Argentina como un nuevo dominio de la corona británica (Cantón, Moreno & Ciria, 1986).

Como se puede observar en la Tabla 1, hacia 1950 Gran Bretaña ocupaba un lugar mucho menos destacado en el comercio exterior de la República Argentina en comparación con, por ejemplo, 1930. A pesar de esta disminución del vínculo comercial, en las siguientes décadas los sucesivos gobiernos argentinos mantuvieron relaciones cordiales y cooperativas con el país del norte.

Tabla 1: Gran Bretaña en el comercio argentino de exportación e importación (1915-1950)

AÑO	% DE EXPORTACIONES ARGENTINAS TOTALES A GRAN BRETAÑA	% DE IMPORTACIONES ARGENTINAS TOTALES DESDE GRAN BRETAÑA
1915	30,0%	29,8%
1920	27,0%	23,4%
1925	24,0%	22,6%
1930	37,0%	19,9%
1935	34,3	25,7
1940	38,0%	22,0%
1945	25,0%	10,0%
1950	17,9%	11,8%

Fuente: Elaboración propia en base a la información publicada por Escudé (1983: 35-36).

Esta armonía sufrió un revés en la década del ochenta. Cuando en abril de 1982 estalló la Guerra de Malvinas, la relación entre ambos países experimentó un grave deterioro y una mutua pérdida de confianza, con la consecuente ruptura de relaciones diplomáticas. El gobierno dictatorial argentino veía la necesidad de realizar un proyecto vital, debido a su desesperado intento de alcanzar logros que permitieran revertir una situación doméstica de pérdida de legitimidad. “La ocupación de las islas apareció como una alternativa tentadora pues satisfacía objetivos ‘nacionales’ de largo plazo y era, a la vez, muy prometedora en el corto plazo, ya que proporcionaría un gran capital político” (Novaro & Palermo, 2016: 412). El régimen militar calculaba que, luego de tomar las islas, no habría ningún tipo de represalia militar por parte de los ingleses debido a “la declinación de las capacidades militares británicas, la decadencia del viejo Imperio y la erosión irreversible de una voluntad nacional” (Novaro & Palermo, 2016: 418). El desenlace es conocido por todos: el ejército argentino fue determinadamente derrotado a manos del inglés, con gran cantidad de bajas, marcando el principio del fin de la dictadura militar. A partir de entonces, y desde la vuelta a la democracia, la cuestión Malvinas marcaría la agenda de política exterior argentina de manera constante. En la relación con el Reino Unido, los sucesivos gobiernos argentinos desplegaron distintas

estrategias, siempre sosteniendo como bandera el reclamo por la recuperación de la soberanía sobre las Islas Malvinas.

El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), en múltiples instancias y sin éxito, reclamó al Reino Unido la necesidad de sentarse a negociar la disputa de soberanía, negándose a restaurar las relaciones diplomáticas. Por su parte, durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999), las relaciones diplomáticas se recompusieron y el vínculo bilateral se desarrolló en base al concepto de *paraguas de soberanía*, dejando en resguardo las posiciones de fondo de cada país, pero logrando avanzar en otros ámbitos (Colalongo & Ecker, 2014). Además, se aplicó una polémica política de *seducción* a los isleños, con escasos resultados.

Con la reforma de la constitución nacional (1994), se incluyó la disposición transitoria primera, la cual establece que “la Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del derecho internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino”. La cuestión Malvinas adquiere así carácter constitucional, y ningún gobierno podría legítimamente renunciar a la causa. Si bien esta convicción trasciende a los sucesivos gobiernos de turno, no hay una política de Estado continua a lo largo del tiempo sobre estrategias y objetivo para lograr este propósito. “Lo cierto es que mientras la diplomacia británica ha mantenido prácticamente una misma línea desde la guerra de 1982, la política exterior argentina pasó de la negativa de Alfonsín a reestablecer relaciones diplomáticas, a la política de seducción de los kelpers de Menem y a la dureza de los Kirchner” (Demarchi, 2011:10).

Efectivamente, con los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015), se experimentó un alto grado de tensión en el vínculo bilateral. Dichas administraciones hicieron de la cuestión Malvinas un tema central de sus agendas. Le brindaron un alto perfil al conflicto (a diferencia del gobierno británico, que le prestó escasa atención), posicionando el tema en foros multilaterales y aplicando diferentes medidas “espasmódicas, pendulares y cada vez más duras” (Demarchi, 2011:2) relacionadas al asunto. Esto no hizo más que socavar la relación con el Reino Unido.

En el primer discurso de Néstor Kirchner como presidente quedó claro que el vínculo con la potencia del norte no sería para nada fácil: “venimos desde el sur de la Patria, de la tierra de la cultura malvinera y de los hielos continentales y sostendremos ineludiblemente nuestro reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas”, pronunció el mandatario (Kirchner, 25/05/2003: s/n). Durante su presidencia, la Argentina se

posicionó como un país que utiliza la diplomacia multilateral como recurso para lograr sus objetivos de política exterior más relevantes (Colalongo & Ecker, 2014). Así, Kirchner dejaría atrás el mencionado *paraguas de soberanía* del menemismo para dedicarse a posicionar la cuestión Malvinas en distintas instancias internacionales, como Naciones Unidas, UNASUR y MERCOSUR.

Hacia la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, la tensión el vínculo bilateral fue en aumento. La mandataria no solo buscó continuar consolidando el apoyo internacional a la causa, sino que además tomó una serie de medidas determinantes. Consiguió por parte de los países de UNASUR la prohibición del ingreso de barcos con pabellón de las *Falklands* a los puertos de los estados miembros; logró el desconocimiento y condena de Naciones Unidas del referéndum de los isleños; impuso sanciones a aquellas empresas que continuaban realizando actividades de exploración petrolera en la plataforma continental reclamada, entre otras medidas (Colalongo & Ecker, 2014).

El 10 de diciembre de 2015, cuando el ingeniero Mauricio Macri asumió la presidencia de la República Argentina, fuimos testigos de un nuevo giro en la relación con el Reino Unido. Como prioridades de la gestión de su presidencia, y en el marco de la modificación de la Administración Nacional Pública, Macri estableció 8 objetivos nacionales y 100 prioridades. Entre dichos objetivos se destaca el octavo: “Inserción inteligente al mundo”. La nueva presidencia buscaría entonces “construir relaciones maduras y pragmáticas con los países de la región y con estados clave. Participar activamente en organismos internacionales y foros estratégicos” (Objetivos de Gobierno, 2015: s/n).

Mauricio Macri optó por una inserción internacional que priorizara a Occidente, lo que implicó reforzar los vínculos con Estados Unidos y ciertos países de Europa (como el Reino Unido); aceptar las relaciones con los organismos multilaterales de crédito como el FMI, y otros espacios multilaterales como el G20; recomponer los contactos con el sector financiero internacional y empresas multinacionales; etc. (Busso, 2017). “Con este nuevo posicionamiento internacional se pretendía marcar un claro distanciamiento respecto a la administración antecesora, cuya política exterior fue acusada de ideologizada y de ser responsable de llevar a la Argentina al ‘aislamiento’” (Aguiar, 2019: 95).

En el marco de este nuevo diseño de política exterior, la relación con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte constituiría un notorio cambio en materia de la inserción argentina. El vínculo bilateral experimentó una marcada profundización en temas políticos, económicos y comerciales. Si bien cada país mantuvo su postura firme respecto a la cuestión Malvinas, el gobierno argentino revitalizó la relación con el Reino Unido, “impulsando la cooperación bilateral en áreas de interés mutuo con el objetivo de generar las condiciones que contribuyan a una solución definitiva a la disputa de soberanía” (Informe de gestión, 2019: 6).

En enero de 2016, el presidente Macri se reunió con el primer ministro británico, David Cameron, en el Foro de Davos. Ambos acordaron que “había una oportunidad para embarcarse en un nuevo capítulo en las relaciones”, y debatieron sobre tres tópicos principales: reforma económica, comercio e inversión (Oficina del Primer Ministro Británico, 2016: s/n). Este encuentro sería el primer acontecimiento que marcaría un deshielo en la relación bilateral. Sin embargo, el gran punto de inflexión lo marcaría el Comunicado Conjunto de septiembre de 2016.

La diplomacia científica argentino-británica. El Comunicado Conjunto de 2016

En el abordaje del presente capítulo resulta imprescindible definir el concepto de diplomacia científica. Según Nina V. Fedoroff, ex consejera de Ciencia y Tecnología del secretario de Estado de los Estados Unidos, la diplomacia científica es “el uso de colaboraciones científicas entre naciones para abordar los problemas comunes que enfrenta la humanidad del siglo XXI y para construir asociaciones internacionales constructivas” (Fedoroff, 2009: 9).

Siguiendo la definición brindada por la Oficina Parlamentaria de Ciencia y Tecnología del Reino Unido, el concepto de diplomacia científica “refiere tanto al papel que pueden desempeñar las actividades de investigación científica en el fomento de relaciones internacionales positivas, como al uso de la diplomacia para apoyar la ciencia internacional” (Parliamentary Office for Science and Technology Report 568, 2018: 1). La diplomacia científica puede perseguir diversos objetivos, como por ejemplo promover los intereses nacionales, abordar cuestiones transfronterizas o abordar desafíos mundiales. Existen variados mecanismos por los cuales las iniciativas de este tipo de diplomacia se llevan a cabo: redes de agregados científicos, colaboraciones internacionales, cooperación entre academias nacionales, programas de financiación específicos y acuerdos bilaterales (Parliamentary Office for Science and Technology Report 568, 2018).

Según el documento *New Frontiers in Science Diplomacy* (2010: V-VI), el concepto de diplomacia científica es fluido, pero puede ser aplicado al rol de la ciencia, tecnología e innovación en tres dimensiones de política:

1. “Informar los objetivos de la política exterior con asesoramiento científico (ciencia en diplomacia);
2. Facilitar la cooperación científica internacional (diplomacia para la ciencia);
3. Utilizar la cooperación científica para mejorar las relaciones internacionales entre países (ciencia para la diplomacia).”

En el presente trabajo nos basaremos en la segunda dimensión de este concepto (*diplomacia para la ciencia*) para analizar cómo los gobiernos de Argentina y el Reino Unido impulsaron la cooperación en ciencia y tecnología entre 2016 y 2019. Pero también reflexionaremos sobre la tercera dimensión del concepto (ciencia para la diplomacia), observando cómo la ciencia juega un papel en el mejoramiento de las relaciones entre ambos países.

Si bien históricamente la ciencia jugó un rol crucial en el desarrollo de capacidades de poder duro, como las tecnologías militares, la *ciencia para la diplomacia* se basa principalmente en el poder blando², debido a su poder de atracción e influencia. Son diversas las formas a través de las cuales el poder blando de la ciencia interactúa con las relaciones internacionales: acuerdos de cooperación científica, creación de nuevas instituciones, becas educativas, convenciones científicas, y hasta diplomacia cultural (New Frontiers in Science Diplomacy, 2010).

A través de la diplomacia científica, los países se unen para abordar desafíos compartidos, logrando propiciar confianza y relaciones diplomáticas fructíferas. Se reconoce que la diplomacia científica puede ayudar a construir o fortalecer relaciones entre países en contextos sensibles. La ciencia brinda un propicio entorno no ideológico para la participación y libre intercambio de ideas entre personas. “La cooperación en los aspectos científicos de cuestiones delicadas puede ser a veces la única forma de iniciar un diálogo político más amplio. El poder blando de la ciencia y la universalidad de los métodos científicos pueden utilizarse para disipar tensiones incluso en escenarios

de ‘poder duro’, como los relacionados con las amenazas militares tradicionales” (New Frontiers in Science Diplomacy, 2010: 11-12).

2 Joseph Nye (2004) define al poder blando como “la habilidad para conseguir lo que uno pretende por medio de la seducción, y no por medio de la coerción o el pago. Surge del carácter atractivo que tienen la cultura, la política o los ideales políticos de un país. Cuando nuestra política es vista como legítima a ojos de los demás, nuestro poder blando se incrementa mucho” (2004: 10). Nye afirma que el poder blando de un país se basa principalmente en tres recursos: su cultura, sus valores políticos, y su política exterior. En contraste con el poder blando, el poder duro (*hard power*), siguiendo a Nye, significa la habilidad de hacer que los otros hagan lo que uno quiere pero utilizando para ello la fuerza económica y militar.

A pesar de que la diplomacia científica no es un suceso nuevo, cada día adquiere mayor relevancia. Muchos de los desafíos del siglo XXI (cambio climático, reducción de la pobreza, seguridad alimentaria, no proliferación nuclear) tienen dimensiones científicas, y por su complejidad, requieren del accionar coordinado de diversos países (New Frontiers in Science Diplomacy, 2010). Como afirma Marga Gual Soler, experta en diplomacia científica, son 3 las características que comparten los desafíos propios del mundo globalizado del siglo XXI: “necesitan de ciencia, tecnología e innovación para comprenderlos y solucionarlos, trascienden fronteras, y ningún país o sector podrá resolverlos por sí mismo” (2020: 7). De aquí se deriva la importancia de la cooperación internacional para enfrentar dichos desafíos.

El Reino Unido y la Argentina se han beneficiado de una relación científica históricamente productiva. Por ejemplo, dos de los ganadores del Premio Nobel de Argentina, César Milstein y Federico Leloir, realizaron parte de sus investigaciones en la Universidad de Cambridge. El Prof. Bernardo Houssay, también premio nobel argentino, fue miembro de la *Royal Society* (Grimes, 2018). Más recientemente, durante la presidencia de Mauricio Macri, la relación bilateral en ciencia y tecnología experimentó una destacada intensificación.

En marzo de 2016 se puso en marcha un ambicioso diálogo de cooperación en ciencia y tecnología entre la Argentina y el Reino Unido, a partir de conversaciones bilaterales de alto nivel. Funcionarios de la Embajada Argentina en Londres mantuvieron reuniones claves con destacados miembros de la comunidad científica inglesa, así como con científicos argentinos que viven en el Reino Unido. Esto fue clave para el posterior desarrollo de la agenda bilateral en ciencia y tecnología. “Es una de las áreas en las que ambos países tienen grandes capacidades y no estaba siendo explorada, dado que no había sido objeto de diálogo bilateral entre ambos estados en los años previos” (Informe de Gestión de Ciencia y Tecnología, 2020: s/n).

Ese mismo año, Robert Grimes, asesor científico en jefe del Ministerio de Asuntos Exteriores británico, visitó la ciudad de Buenos Aires para explorar nuevas áreas de cooperación entre ambos países. En una entrevista con el diario La Nación dejó ver su entusiasmo respecto a la colaboración científica entre el Reino Unido y la Argentina, la cual, según él, tenía un *futuro promisorio* (Bär, 24/04/2016).

El 13 de septiembre de 2016, la Cancillería Argentina publicó un *Comunicado Conjunto* producto de una reunión de trabajo entre el vicescanciller argentino, Carlos Foradori, y el ministro de Estado para Europa y las Américas de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Commonwealth británica, Sir Alan Duncan. En dicho encuentro, los diplomáticos dialogaron sobre los principales temas de la agenda entre ambos países. “La reunión bilateral sirvió para que ambos funcionarios pudieran continuar impul-

sando una agenda omnicomprensiva, multidimensional y multisectorial, basada en la complementariedad entre ambas naciones, orientada al fortalecimiento de la relación bilateral y a la búsqueda de soluciones de los problemas globales dentro de los marcos multilaterales que correspondan” (Cancillería Argentina, 13/09/2016: s/n). El Comunicado Conjunto de 2016 “fue una hoja de ruta sobre el conjunto de la relación bilateral. La declaración es muy amplia e incluye un gran número de temas”³.

Como se mencionó anteriormente, uno de los mecanismos de la diplomacia científica es el de acuerdos bilaterales. En su preparación para el Brexit, el Reino Unido priorizó la firma de acuerdos y otro tipo de documentos en temas de ciencia y tecnología, con países como Estados Unidos, Canadá y Argentina (Parliamentary Office for Science and Technology Report 568, 2018). En particular, el Comunicado Conjunto argentino-británico de 2016, si bien técnicamente no fue un acuerdo formal como tal, generó una ola de críticas en la oposición política del país austral, con el argumento de ser una entrega de soberanía al Reino Unido.

El Comunicado (incorrectamente denominado *Pacto Foradori-Duncan* por algunos de sus opositores) tuvo su voz crítica más imperiosa en Alicia Castro, ex embajadora argentina en Londres. “El pacto Foradori-Duncan del 13/9/16 donde Macri acordó con May ceder el petróleo de Malvinas a la explotación británica, será recordado como el Pacto Roca-Runciman: no ha habido otro gobierno, después de Roca, que defienda los intereses británicos en Argentina como el de Macri” (Castro, 2019: s/n). En opinión del ex secretario de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur de la Cancillería Argentina, Daniel Filmus, este Comunicado fue “uno de los hechos más lesivos para los intereses nacionales en general y para nuestro histórico reclamo por el ejercicio de la soberanía sobre las Islas Malvinas en particular” (Filmus, 16/09/2019: s/n). Los puntos más criticados por la oposición fueron los que hacían referencia a remover los obstáculos que limitan el crecimiento económico y desarrollo sustentable de las Islas, y el de establecer nuevas conexiones aéreas entre el continente y las Islas. Sin embargo, los argumentos de la oposición resultaron ser escasos y poco contundentes al momento de explicar cómo este Comunicado afectaría negativamente a la Argentina.

Independientemente de la polémica, el Comunicado constituyó un destacado hito de agenda positiva entre ambos países. Entre los temas mencionados en dicho documento se encuentran la reactivación de las Consultas Políticas de Alto Nivel; la lucha contra la corrupción y el crimen organizado; el comercio e inversiones; el arte, cultura, educación y deportes; la seguridad internacional y defensa, entre otros tópicos relevantes para la Argentina. En el presente capítulo analizaremos uno de los temas tratados en

3 Entrevista realizada a Carlos Sersale, ex embajador argentino ante el Reino Unido (2016-2020), el 20/08/2021.

este comunicado: “la cooperación en materia de ciencia y tecnología, innovación, desarrollo y formación de recursos humanos con resultados en los sectores productivos” (Cancillería Argentina, 13/09/2016: s/n).

Respecto a este último punto, el Comunicado profesa que ambos países valoran el incremento de los vínculos bilaterales, incluyendo el establecimiento de cuatro áreas potenciales para intercambio científico: tecnología agrícola, materiales avanzados y nanotecnología, tecnologías de la información y la comunicación, y ciencias biológicas. Además, menciona la intención de desarrollar oportunidades para estudiantes a través de BEC.AR en conjunto con universidades británicas y el CONICET en colaboración con la *Royal Society*. Se reafirmó el compromiso de ambas partes con el *Diálogo Científico* bilateral a nivel ministerial (Cancillería Argentina, 13/09/2016).

En materia antártica, se evaluaron posibles áreas de cooperación bilateral, incluyendo intercambios, actividades conjuntas y acuerdos entre los programas científicos del Instituto Antártico Argentino (IAA) y el *British Antarctic Survey* (BAS), así como también el desarrollo de actividades científicas conjuntas en el área de la Convención sobre Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos (Cancillería Argentina, 13/09/2016).

Este Comunicado sentaría la piedra basal de un periodo de auge de cooperación en ciencia y tecnología entre Argentina y el Reino Unido. Lamentablemente, en los años previos a 2016, a pesar de las grandes capacidades de ambos estados en temas de ciencia y tecnología, este tipo de cooperación no había sido objeto de diálogo bilateral. La Embajada Argentina en Londres ni siquiera contaba con una estructura organizativa capaz de llevar a cabo proyectos en ciencia y tecnología. El único instrumento existente en temas de cooperación bilateral en la materia era el Convenio para la Cooperación en los Campos de la Ciencia Aplicada y la Tecnología entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, firmado el 3 de marzo de 1971. Sin embargo, el acuerdo nunca fue ejecutado ni era tenido en cuenta por los interlocutores británicos del momento.

Los esfuerzos realizados en la materia entre 2016 y 2019 tuvieron un positivo impacto en la relación bilateral en general. Esto se reflejó en acciones concretas del gobierno británico en este campo. Por ejemplo, y como hito destacado, a los pocos meses de crearse el puesto de encargado de Ciencia y Tecnología en la Embajada Argentina en Londres (cargo asumido por la diplomática Paz García Calvo), el Reino Unido creó un puesto *espejo* en la Embajada Británica en Buenos Aires (en manos de Simon Charter). Ambos diplomáticos trabajaron cercanamente en diversos proyectos de cooperación bilateral. “Por primera vez, ambas embajadas tuvieron especialistas dedicados a la cooperación intergubernamental y con la sociedad civil en temas de ciencia y tecnología.

En nuestro caso, la consejero Calvo, que fue la figura clave en las implementaciones de este tipo de cooperación y sus actividades relacionadas. Esto fue muy novedoso”⁴.

La relación que mantuvo la diplomacia argentina con el asesor científico principal del *Foreign and Commonwealth Office* (FCO), Robin Grimes, fue excepcional. Además de la mencionada visita de Grimes a nuestro país por primera vez en abril de 2016, realizó sucesivas visitas en 2017 y 2018. En sus visitas, Grimes se reunió con Lino Barañao (ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Argentina) y otras autoridades del CONICET, con referentes del Programa BEC.AR, con autoridades de la Universidad de San Andrés, entre otras personalidades destacadas de la ciencia argentina. A raíz de sus visitas se generaron un número importante de iniciativas.

Por su parte, el ministro Lino Barañao visitó el Reino Unido en noviembre de 2016, acompañado de otras autoridades científicas del país. Junto a su par británico Jo Johnson firmaron una fructífera *Declaración de Intención* entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina (MINCYT) y el Departamento de Comercio, Energía y Estrategias Industriales del Reino Unido, reiterando las 4 áreas de colaboración científica mencionadas en el Comunicado Conjunto (agrotecnología, materiales avanzados y nanotecnología, tecnologías de la información y comunicación, y ciencias de la vida), y añadiendo a las ciencias marinas y la paleontología.

En su visita, el ministro Barañao estuvo acompañado por el Dr. Alejandro Ceccatto, presidente del CONICET, quien junto con el canciller de la *Royal Society* firmaron un *Memorando de Entendimiento* (2016). Este documento acordó la colaboración en mecanismos de financiamiento para “promover un mayor intercambio de investigación y colaboración entre Argentina y el Reino Unido para apoyar asociaciones sostenibles a largo plazo” (Memorando de Entendimiento, 2016: s/n). A través de este Memorando, la *Royal Society* se comprometía a ofrecer intercambios internacionales a los científicos del Reino Unido con el propósito de establecer colaboraciones con científicos de la Argentina, cubriendo diversos campos de las ciencias naturales. Por su parte, el CONICET ofrecería el Programa de Proyectos Bilaterales de Investigación a investigadores argentinos con el propósito de colaborar con científicos del Reino Unido que abarquen los campos de las ciencias naturales.

Además, en su visita al Reino Unido, el ministro Barañao se reunió con el Premio Nobel Paul Nurse, director del *Francis Crick Institute*. Ambos dialogaron sobre una asociación de cooperación internacional público-privada, con el objetivo de brindar oportunidades para la formación postdoctoral en laboratorios del Reino Unido y Ar-

4 Entrevista realizada a Carlos Sersale, ex Embajador argentino ante el Reino Unido (2016-2020), el 20/08/2021.

gentina. Como consecuencia, se firmó un *Memorando de Entendimiento* (2017) para cooperación entre el MINCYT, el Instituto Crick y la empresa farmacéutica Glaxo Smith Kline (GSK) para la formación de nivel posdoctoral de científicos argentinos en el Crick Institute en áreas de biomedicina (Grimes, 2018).

Otro aspecto de la diplomacia científica entre ambos países fue el de la cooperación educativa. En noviembre de 2016 se firmó un *Memorando de Entendimiento* entre el programa argentino BEC.AR y *Universities UK International* (UUKi). BEC.AR es un programa del gobierno argentino que brinda becas de formación en el exterior de profesionales argentinos en áreas de ciencia, tecnología e innovación productiva de relevancia estratégica para el desarrollo sustentable del país. En este caso, el programa se comprometió a ofrecer 20 becas completas (incluidas tarifas, viajes y manutención) al año para que graduados argentinos realicen maestrías en el país del norte (Grimes, 2018).

La agroindustria también constituyó un área de cooperación bilateral. En 2017 dos misiones de científicos británicos de diversas universidades del norte de Inglaterra viajaron a la Argentina para idear formas de cooperación bilateral en la materia. Luego de las misiones, los científicos presentaron un informe muy positivo y comenzaron a surgir un número significativo de colaboraciones interinstitucionales.

Por otro lado, ambos países crearon el *Grupo de Coordinación Científica Argentino-Británica*, el cual llevó a cabo diversas actividades, proyectos de investigación en las mencionadas seis áreas de enfoque. El grupo se reunía aproximadamente cada tres meses en el FCO, con representación de ambas embajadas, ambos ministerios de ciencia, personas del sector universitario, academias, organizaciones sin fines de lucro e industria (Grimes, 2018).

La Embajada Argentina en Londres jugó un papel crucial en la cooperación en ciencia y tecnología en el periodo de estudio. Además de coordinar gran parte de las iniciativas, visitas y reuniones en la temática, en 2016 crearon la *Red de Científicos Argentinos en el Reino Unido*. La misma estuvo compuesta por aproximadamente 70 científicos argentinos viviendo en el Reino Unido, pertenecientes a las más variadas áreas del saber científico. En 2019 la Red fue dada formalmente de alta por resolución de Barañao. En el marco de esta Red, se produjeron gran cantidad de encuentros e interacciones entre sus participantes (Informe de gestión de Ciencia y Tecnología, 2020).

Los documentos e iniciativas mencionadas fueron tan solo algunas de todas las acciones que se desarrollaron en el marco de la diplomacia científica entre los años 2016 y 2019. Pero fueron múltiples las acciones desplegadas en dicho periodo. Como algunas de las más destacadas, podemos mencionar las siguientes (mencionadas en el Informe de Gestión de Ciencia y Tecnología de 2020):

- Memorando de Entendimiento entre MINCYT y Rothamsted Research para cooperar en investigación científica en agroindustria.
- Convenio de cooperación firmado entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (MINCYT) y GlaxoSmithKline a fin de facilitar visitas de científicos premiados británicos a la Argentina para dar conferencias.
- Memorando de Entendimiento firmado entre la Universidad de Surrey y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), con el objetivo de promover relaciones de investigación colaborativa para respaldar el crecimiento económico, científico y social de sus respectivos países.
- Convenio de cooperación entre MINCYT, el CONICET y el Natural History Museum (NHM) para investigación conjunta y cooperación en Paleontología.
- Convenio de cooperación entre Fundación Favaloro, Instituto INECO y Cardiff Metropolitan University para facilitar el intercambio de académico e investigación conjunta en temas de salud mental.
- Inicio de diálogo para posible cooperación en materia satelital entre agencias espaciales y para aplicación de información satelital, a través de INVAP y SSTL.
- Cooperación entre el MINCYT y la Parliamentary Office for Science and Technology a fin de proveer al Congreso de la Nación de una herramienta para asesorar a los parlamentarios en temas técnicos-científicos.
- Cooperación entre Fetal Medicine Foundation (Fetal Medicine Centre) y Red Federal de Medicina Fetal – Universidad de Buenos Aires.
- Acuerdo firmado entre la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y la Universidad de Cambridge para brindar cursos a técnicos argentinos para el ensamblado de sensores, a fin de medir calidad de aire.
- Acuerdo entre la Universidad Nacional de San Martín y la Cardiff Metropolitan University para explorar colectivamente cómo mejorar la experiencia internacional de la comunidad estudiantil, de docentes e investigadores argentinos, que se beneficiarán con nuevos métodos de enseñanza y una mayor movilidad estudiantil.
- Acuerdo de ingreso de la Argentina a la iniciativa EUREKA (para investigación y desarrollo e innovación a nivel europeo).

- Acuerdo para cooperación suscrito entre el Consejo Profesional de Ingenieros Civiles de Argentina y la Institución de Ingenieros Civiles británica.

Reflexiones finales

Tal como hemos detallado, durante la presidencia de Mauricio Macri la relación bilateral entre la Argentina y el Reino Unido experimentó una gran sintonía y acercamiento, con una nutrida agenda positiva, a pesar de mantener posturas opuestas sobre la histórica disputa de soberanía de las Islas Malvinas. Se dejó atrás la etapa de enfrentamiento característica de las presidencias kirchneristas, y se avanzó en una relación fructífera con el país del norte, de marcada densidad, en términos de Tulchin (1997)⁵. Este acercamiento entre la Argentina y el Reino Unido fue particularmente notorio en el ámbito de la diplomacia científica, la cual jugó un papel relevante en la nueva etapa de relacionamiento positivo entre ambos países. Como escribía el ex embajador británico en Argentina, Mark Kent, en Clarín, “el enorme progreso registrado en las relaciones argentino-británicas durante los últimos años tiene uno de sus capítulos más salientes en el ámbito de la cooperación científica y tecnológica” (Kent, 01/11/2018: s/n).

En este capítulo hemos mencionado cómo la cooperación en temas científicos puede propiciar un diálogo político más amplio entre países en conflicto, jugando un destacado rol en el vínculo bilateral. Este aspecto de la cooperación es lo que denominamos como *ciencia para la diplomacia*, de acuerdo a la revista *New Frontiers in Science Diplomacy* (2010: V-VI). Además, siguiendo el concepto de *diplomacia para la ciencia* de la mencionada revista, desarrollamos algunas de las principales acciones de la fructífera agenda de cooperación en ciencia y tecnología.

En términos de Escudé (1991)⁶ podríamos afirmar que, en el periodo bajo estudio,

5 Para Joseph Tulchin (1997), la *densidad* se refiere a la frecuencia y la variedad de las interacciones. Que las relaciones entre dos o más naciones son más densas significa que son muy frecuentes y están compuestas por diferentes clases de interacciones. Sin lugar a dudas, el vínculo bilateral argentino-británico experimentó un significativo aumento de la densidad durante la presidencia de Mauricio Macri.

6 Según Carlos Escudé (1991), una relación bilateral total comprende dos cuestiones. Por un lado, la *macro-relación bilateral*, es decir, el marco político amplio en el que se basa la relación bilateral, o el estado de cosas –expresiones y acciones de los gobiernos en la dimensión político-diplomática– que viabilizan los avances sobre las *micro-relaciones bilaterales*. Por otro lado, estas últimas son aquellas que se articulan en torno a una pluralidad de problemas puntuales, y que están a cargo de una multitud de actores individuales públicos y/o privados, y de pequeños núcleos burocráticos.

una buena macro-relación bilateral entre Argentina y Reino Unido viabilizó el avance sobre fructíferas micro-relaciones bilaterales en diversos ámbitos en donde ambos países cooperaron (en este caso, la ciencia y tecnología). Esto es, sin lugar a dudas, beneficioso para los/as ciudadanos/as de la Argentina. Gran cantidad de científicos argentinos se vieron directamente beneficiados por los diversos programas, fondos y becas que surgieron fruto de la cooperación entre ambos países. Y esto redundó en beneficios para toda la comunidad. Esto fue posibilitado por una positiva macro-relación bilateral, la cual ayudó a eliminar obstáculos para buenas micro-relaciones bilaterales. Para Escudé (1991), es allí –en las micro-relaciones bilaterales– donde se juegan los verdaderos intereses del país más débil de la relación.

Nuestra nación debe desplegar vínculos pragmáticos con la comunidad internacional, con una política exterior al servicio del bienestar de sus habitantes, evitando darle un uso meramente electoral y discursivo para satisfacer las ansias de nacionalismo de un sector de la población. La causa de Malvinas, de 188 años de antigüedad, constituye hoy en día un legítimo reclamo de carácter constitucional. Pero no debe obnubilarnos sobre nuestras posibilidades de obtener beneficios en las interacciones de la Argentina con los distintos actores de la comunidad internacional. Frente a desafíos que traspasan fronteras, necesitamos una diplomacia inteligente y pragmática, que coopere con el resto del mundo en la búsqueda de soluciones y de nuevas oportunidades. En un mundo caracterizado por la volatilidad, la incertidumbre, la complejidad y la ambigüedad, Argentina debe cooperar y buscar alianzas para enfrentar estratégicamente los desafíos más importantes del siglo XXI.

Referencias bibliográficas

- Aguiar, N. (2019). “La cooperación educativa argentino-estadounidense durante la administración de Mauricio Macri (2015-2019)”. En M.E. LORENZINI & N. CEPPI (eds.), *Zooms sudamericanos: agendas, vínculos externos y desafíos en el Siglo XXI*. Rosario: UNR Editora, pp. 95-108.
- Bär, N. (2016, Abril 24). “Robin Grimes: “La colaboración científica entre el Reino Unido y la Argentina tiene un futuro promisorio”. *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/robin-grimes-la-colaboracion-cientifica-entre-el-reino-unido-y-la-argentina-tiene-un-futuro-promisorio-nid1892419/>

- Busso, A. (2017). "El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis". *Anuario en Relaciones Internacionales*, La Plata: IRI/UNLP, pp. 1-15.
- Cantón, D.; Moreno, J.L. & Ciria, A. (1986). *La democracia constitucional y su crisis*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Castro, A. [@AliciaCastroAr] (21/06/2019). "El pacto Foradori-Duncan del 13/9/16 donde Macri acordó con May ceder el petróleo de Malvinas a la explotación británica, será recordado como el Pacto Roca- Runciman: no ha habido otro gobierno, después de Roca, que defienda los intereses británicos en Argentina como el de Macri" [tweet]. Disponible en: <https://twitter.com/aliciacastroar/status/1142238345717846016>
- Colalongo, R. & Ecker, G. (2014). "Hacia un replanteo estratégico de la PEA en torno a las islas del Atlántico Sur en el siglo XXI". *Oasis*, 20: 113-136.
- Cancillería Argentina (2016, Septiembre 13). "Comunicado Conjunto, Información para la prensa N° 304/16". Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9>
- Constitución de la Nación Argentina (1994). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Declaración de Intención entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina y el Departamento de Comercio, Energía y Estrategias Industriales del Reino Unido (2016). Disponible en: https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=kqSpmZQ=&tipo=kg==&id=kp-6jm5k=&caso=pdf
- Demarchi, P. (2011). "Acciones y reacciones en el marco de las relaciones argentino-británicas por el diferendo sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur desde mayo de 2003 hasta septiembre de 2011". *Aportes de PIA*. Documento de Cátedra N° 4, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR.
- Escudé, C. (1991). "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito". *América Latina/Internacional*, 8(27): 394-406.
- Escudé, C. (1983). *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina (1942-1949)*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Federoff, N.V. (2009). "Science Diplomacy in the 21st century". *Cell*, 136: 9-11.

- Filmus, D. (2019, Septiembre 16). “Malvinas, a tres años del ilegítimo acuerdo Foradori-Duncan. *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/opinion/2019/09/16/malvinas-a-tres-anos-del-ilegitimo-acuerdo-foradori-duncan-2/>
- Fodor, J. & O’Connell, A. (1973). “Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX”. *Desarrollo Económico*, 49: 3-65.
- Grimes, R.W. (2018). “Strengthening the UK-Argentinian Science Relationship”. *Global Policy*, 9: 42-44.
- Gual Soler, M. (2020). *Diplomacia Científica en América Latina y el Caribe. Estrategias, mecanismos y perspectivas para fortalecer la diplomacia de la ciencia, la tecnología y la innovación*. Paris: UNESCO.
- Embajada de la República Argentina ante el Reino Unido (2019). *Informe de gestión de Ciencia y Tecnología (2020)*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (2019). “Informe de Gestión 2019”. Disponible en: https://cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/29-11-2019_informe_de_gestion_canciller_v7.pdf
- Kent, M. (2018, Noviembre 1°). “Fuerte expansión de la cooperación científica y tecnológica entre Argentina y el Reino Unido”. *Clarín*. Disponible en: <https://bit.ly/3htNJSW>
- Kirchner, N. (2003, Mayo 25). “Discurso de asunción del Presidente de la República Argentina”. Disponible en: <https://www.institutopatria.com.ar/wp-content/uploads/2020/11/Discursos-de-Nestor-Kirchner-vf.pdf>
- Memorando de Entendimiento entre el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y la Royal Society (2016). Disponible en: <https://tratados.cancilleria.gob.ar/busqueda.php?consulta=si&modo=c&pg=377>
- Memorando de Entendimiento entre The Francis Crick Institute Limited, GlaxoSmithKline Research & Development Limited y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina (2017). Disponible en: http://www.argentine-embassy-uk.org/PDFs/Acuerdo_entre_MINCYT-CRICK_y_GSK_spa.pdf
- New Frontiers in Science Diplomacy (2010). *The Royal Society & AAAS*. Disponible en: https://royalsociety.org/~media/royal_society_content/policy/publications/2010/4294969468.pdf

- Novaro, M. & Palermo, V. (2016). *La dictadura militar 1976-1983*. Buenos Aires: Paidós.
- Nye, J. (2004). *Soft Power. The means to success in world politics*. New York: Public Affairs.
- Objetivos de Gobierno (2015). Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/ArgentinaObjetivosdeGobierno.pdf>
- Oficina del Primer Ministro Británico, 10 Downing Street and The Rt Hon David Cameron (2016, Enero 21). "PM Meeting with President of Argentina". Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/pm-meeting-with-president-of-argentina-21-january-2016>
- POST Report 568 (2018). *Science Diplomacy*. Parliamentary Office of Science and Technology. Febrero 2018. Disponible en: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/POST-PN-0568/POST-PN-0568.pdf>
- Tulchin, J. (1997). "La nueva política exterior de los Estados Unidos". En F. DE LA BALZE & E. ROCA (eds.), *Argentina y Estados Unidos: fundamentos de una nueva alianza*. Buenos Aires: ABRA, pp. 231-242.

CAPITULO X

La orientación de la agenda de cooperación internacional de ciencia y tecnología argentina: una lectura desde el marco político-institucional del gobierno de Mauricio Macri

Paula Demarchi¹

1 Doctoranda en Relaciones Internacionales (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR). Diplomada en Desarrollo, políticas públicas e integración regional (FLACSO). Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Coordinadora de Relaciones Institucionales de la UNR. Coordinadora del Centro de Altos Estudios Franco-Argentino UNR. Investigadora del Centro de Estudios Internacionales de Rosario (CERIR). Docente de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Ex Directora Provincial de Relaciones Internacionales de la Provincia de Santa Fe. Ex Asesora de la Secretaría de Relaciones Internacionales de la Provincia de Santa Fe y de la Municipalidad de Rosario.

A modo de introducción

Si bien la cooperación internacional en ciencia y tecnología (CyT) es un fenómeno generalmente promovido de manera espontánea por los propios investigadores, lo cierto es que el interés de los estados en su utilización ha ido creciendo debido a la comprensión de su estrecha relación con el desarrollo económico y social (Aristimuño & Aguiar, 2015). En efecto, se trata de uno de los instrumentos más eficaces con los que cuentan los países para fortalecer sus sistemas científicos-tecnológicos, mejorar la calidad de sus investigaciones, formar recursos humanos altamente capacitados y aprovechar las oportunidades que surgen de los avances en las naciones desarrolladas (Albornoz, 2002).

Históricamente este tipo de cooperación estuvo guiada por la lógica Norte-Sur, condicionada por un sistema internacional con asimetrías de poder y relaciones de subordinación que sustentaban y reproducían inequidades entre los países. En la actualidad, las potencias hegemónicas han ingresado en una disputa global por el desarrollo de capacidades para la innovación e investigación científica, en el marco de una estrategia competitiva más amplia (Oregioni, 2021). En este contexto, se profundizaron las restricciones respecto a la posibilidad de negociación de las naciones en desarrollo en la formulación de las agendas, reforzándose la dependencia de los intereses sociales, cognitivos y económicos de los grupos e instituciones centrales (Lemarchand, 2005; Kreimer, 2006). A pesar de la adopción de un nuevo modelo de cooperación, que a diferencia de su antecesor¹ se apoya sobre la innovación, la demanda de conocimiento por parte de las empresas, la construcción de vínculos entre las instituciones académicas y las del sector productivo, y la constitución de alianzas estratégicas (Albornoz, 2001), no se redujeron las dificultades y los desafíos que conlleva la colaboración entre países de distinto desarrollo relativo (Kreimer, 2006; Oregioni & Piñero, 2009; Kern, 2013; Feld & Kreimer, 2019). Por lo tanto, esta nueva forma de cooperación deja poco margen para la definición de agendas endógenas elaboradas acorde a la planificación del gobierno y a las problemáticas locales. Sin embargo, es importante reconocer que algunos países como Argentina han logrado adquirir en determinados momentos de

1 Durante la década del ochenta, ante los cambios generados por la globalización económica y tecnológica, se agotó el modelo tradicional de producción de conocimiento y con él, el modo de cooperación prevaeciente basado en la orientación hacia el desarrollo, apoyo a la investigación en materia de ciencia pura, estructura asimétrica (Norte-Sur), multilateralidad, y predominio de lo asistencial (Albornoz, 2001).

su historia política², cierto poder de agencia que les permitió cuestionar y rechazar elementos estructurales e incentivos globales afines a los intereses de las potencias hegemónicas (Oregioni, 2019).

Además de la influencia de las ideas, capacidades materiales e instituciones propias del orden mundial vigente, la agenda de cooperación internacional en CyT se encuentra moldeada por la forma en la que el gobierno percibe la realidad (modelo cognitivo), por los intereses que persigue y por los complejos institucionales en torno a los cuales se organiza. A medida que este actor entra en interacción con otros, redefine dichos elementos de modo de guardar coherencia con su proyecto político (Aristimuño & Aguiar, 2015). En consecuencia, la agenda gubernamental de cooperación científica-tecnológica es el resultado de un proceso complejo, político y no neutral, en el que confluyen factores globales, nacionales, institucionales y sectoriales, signado por el juego de fuerzas que se genera entre los diferentes actores que intervienen en su formulación.

En función de lo hasta aquí expuesto, el objetivo de este capítulo consiste en analizar la orientación de la agenda de cooperación internacional en CyT implementada por la administración de Mauricio Macri (2015-2019), contemplando el marco político-institucional creado por este gobierno. Cabe señalar que se harán algunas breves referencias al primer año y medio de Alberto Fernández en el poder, dado el lugar central que adquirió el tema de la ciencia y tecnología ante el escenario de pandemia del SARS-COV-2.

La hipótesis que se sostiene gira en torno a considerar que la agenda de cooperación en materia científico-tecnológica diseñada por la gestión de Cambiemos, asumió una orientación exógena incentivada por actores, proyectos e intereses extra-regionales, alejada de las prioridades domésticas y en sintonía con un sistema estructural impulsor de prácticas propias de la globalización neoliberal.

El trabajo se organiza en cuatro partes. En la primera se presenta el encuadre teórico-metodológico en el que se plantea una articulación de conceptos de distintas disciplinas para abordar de manera rigurosa la temática propuesta. En la segunda, se describe el marco político-institucional diseñado por la administración macrista para el desarrollo de la agenda de cooperación científico-tecnológica. En la tercera parte se esbozan algunas reflexiones sobre la irrupción de la pandemia del SARS-COV-2 y la respuesta del gobierno de Fernández. Para finalizar, se expone la conclusión relativa a la interrelación entre los diferentes niveles de análisis y la orientación que efectivamente asumió esta agenda en la gestión de Mauricio Macri.

2 La búsqueda del Estado de construir poder de agencia a través de la política de cooperación internacional en CyT, se observa por ejemplo en la creación en el año 2006 de la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (ARSAT). Esta iniciativa se presenta como caso exitoso de desarrollo tecnológico endógeno en un sector estratégico (Hurtado, Bianche & Lawler, 2017; Morel & Oregioni, 2019).

Acercamiento teórico-metodológico a la cooperación en CyT

Dada la complejidad y las particularidades del objeto de análisis planteado en este capítulo, se presenta un abordaje multidisciplinario organizado en base a los aportes de las Relaciones Internacionales, del Análisis de Políticas Públicas y del Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PLACTED)³.

Se sugiere un enfoque situado que da cuenta de la realidad de un país en desarrollo como Argentina, enmarcado en un vínculo de interrelación y mutua conformación entre la agencia y la estructura. En este esquema, como se mencionó anteriormente, el foco es colocado en el examen de la orientación de la agenda de cooperación internacional en CyT entendiendo que se trata de un fenómeno complejo y no neutral, influido por factores intra e interestatales e intereses nacionales e internacionales.

Buena parte de la literatura sobre cooperación internacional sostiene que la estructura determina la agencia y que, por ello, las naciones en desarrollo se encuentran fuertemente limitadas por fuerzas exteriores (Tokatlian & Merke, 2014). En este trabajo se parte de que los agentes tienen capacidad de acción, de cambio y márgenes de maniobra. Poseen una identidad e ideas que pueden influir o moldear tanto sus intereses como sus acciones. Las estructuras no sólo son condiciones materiales conformadas por elementos objetivos y difícilmente cambiantes, sino que cuentan con sus propias identidades, ideas y valores que determinan y condicionan a los agentes (Cavallero, 2018).

Robert Cox, desde la Teoría Crítica, enfatiza en las fuerzas y procesos sociales que propician los cambios al interior de los estados y que confluyen al exterior, aunque no de forma unidireccional, sino retroalimentándose continuamente, creando las condi-

3 Desde esta perspectiva, y más allá de las divergencias conceptuales entre algunos de sus pensadores, se criticaba la dependencia cultural y técnica y la sumisión intelectual de la ciencia y tecnología de los países de la periferia a los intereses de las naciones desarrolladas y de los organismos internacionales. Estos autores van a señalar la existencia de una estructura de dominación impuesta desde el centro, en base a la cual se va a organizar el sistema científico internacional. De ahí su propuesta de trabajar en pos de una mayor coordinación entre las capacidades científico-tecnológicas y la estructura productiva de cada país. Dentro de este enfoque se encuentran autores como Amílcar Herrera, Jorge Sábato y Oscar Varsavsky, en Argentina; José Leite Lopes en Brasil; Miguel Wionczek en México; Francisco Sagasti en Perú; Máximo Halty Carrere en Uruguay; Marcel Roche en Venezuela, entre otros.

ciones para la emergencia de órdenes mundiales alternativos. Este proceso tiene lugar dentro de una estructura histórica hegemónica, es decir de una “(...) combinación particular de modelos de pensamiento, condiciones materiales e instituciones humanas que tienen cierta coherencia entre sus elementos” (Cox, 1986: 141). Si bien éstas no son determinantes mecánicos para la acción, conforman el contexto de hábitos, presiones, expectativas y limitaciones dentro de las cuales la acción se desarrolla y por tanto se ve influida. De este modo, el modelo de Cox da cuenta de una relación dinámica entre proceso y estructura y brinda elementos para abordar el tema propuesto en este capítulo. Por un lado, la estructura de poder y el orden resultante (marcado por la división centro-periferia), representan elementos que inciden sobre los agentes. Por el otro, las acciones de dichos agentes son también elementos constitutivos de esta estructura y, en consecuencia, factores de cambio posible (Cox, 1986).

La cooperación en CyT tiene lugar en un orden mundial hegemónico (Cox, 1986) que la condiciona. En un sistema científico internacional jerárquico con marcadas asimetrías de poder, en el que las naciones en desarrollo cuentan con un acotado margen de negociación en la definición de las agendas (Kreimer, 2006). No obstante, algunos países como Argentina han logrado en determinadas oportunidades, adquirir cierta capacidad de maniobra para promover iniciativas al servicio de la sociedad.

Ante este contexto, se adopta una definición de cooperación internacional científico-tecnológica alejada de la visión *optimista* generalmente contemplada en los trabajos sobre esta temática. Es decir que no se considera *buena en sí misma*, señal de modernidad y cosmopolitismo de los investigadores, y que “cuantos más vínculos internacionales fomenta mejor” (Hurtado, 2012; Feld & Kreimer, 2020). Dado que las agendas se encuentran fuertemente determinadas por el centro, se entiende que es un fenómeno que no busca alcanzar objetivos comunes y beneficios mutuos (Sebastián & Benavides, 2007), sino que responde al interés estatal de incrementar las propias capacidades del país, considerando al conocimiento como recurso de poder (Kern, 2008).

A partir de la distinción planteada por Cobb & Elder (1986) entre agenda sistémica, pública o constitucional y agenda institucional, gubernamental o formal, se adopta el segundo tipo por entender que representa al conjunto de cuestiones específicas, concretas y acotadas, explícitamente aceptadas por consideración seria y activa de los encargados de tomar decisiones. La elección de los asuntos y prioridades de acción demuestra el tono y dirección que asume un gobierno; condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública. De ahí que se sostenga que la orientación de la agenda no es producto de respuestas aleatorias, carentes de sentido o de direccionalidad, sino el resultado de las finalidades y preferencias de los decisores. En relación con ello, se recupera la clasificación formulada por Oregioni (2019) respecto a agendas endógenas, es decir aquellas elaboradas de acuerdo con la

planificación del gobierno, basadas en prácticas solidarias y colaborativas y agendas exógenas promovidas por actores e intereses externos, construidas sobre ideas y valores de la globalización neoliberal y neocolonial.

Por último, se propone un esquema conformado por dos niveles de análisis interrelacionados, es decir “(...) unidades organizadas bajo el principio de escala espacial (pequeño a grande, individuo a sistema). Se trata de localizaciones donde efectos y fuentes explicativas pueden ser ubicadas” (Buzan, 1995: 204). Este modelo abarca, por un lado, el sistema internacional en su conjunto conformado por las ideas, capacidades materiales e instituciones internacionales que incidieron en el diseño de la política de cooperación en CyT argentina. Por el otro, la unidad representada por el Estado, constituida por la forma en la que el gobierno percibió su entorno, los intereses perseguidos en materia de política de CyT, política exterior y modelo de desarrollo económico y los complejos institucionales en torno a los cuales se organizó dicha política. Estas variables conforman el marco político-institucional de la cooperación científico-tecnológica. La importancia de su abordaje radica en que permite comprender en qué escenario y bajo qué supuestos fue diseñada la agenda en esta materia.

Tejidos discursivos, poder estructural e instituciones internacionales

Como se mencionó anteriormente, el aporte de Robert Cox resulta significativo para entender el lugar de la cooperación científico-tecnológica en el sistema internacional. En este sentido, se parte del concepto de estructura histórica la cual es definida por el autor como una “(...) combinación particular de modelos de pensamiento, condiciones materiales e instituciones humanas que tienen cierta coherencia entre sus elementos” (1986: 141). Si bien éstos no son determinantes mecánicos para la acción, conforman el contexto de hábitos, presiones, expectativas y limitaciones dentro de los cuales la acción se desarrolla y se ve influida.

Retomando a Velho (2000), tradicionalmente en este tipo de cooperación primó la lógica Norte-Sur, basada en los vínculos establecidos durante el período de colonización y en la influencia del país líder en temas de ciencia y tecnología. América Latina en general, y Argentina en particular, no fueron la excepción a esta propensión (López, 2021). En efecto, Estados Unidos y la Unión Europea han sido sus principales socios

(Velho, 2000)⁴. Según Kreimer (2006), esta tendencia fue muy fuerte a fines del siglo XIX y sobre todo durante el siglo XX, en la que organismos internacionales, fundaciones y agencias de cooperación bilateral colaboraron con la creación y fortalecimiento de comunidades disciplinares, la apertura de centros de excelencia, la canalización de recursos financieros, el fomento de redes de cooperación y el apoyo a la educación científica (Kreimer, 2006; Didou Aupetit, 2014; Estebáñez, 2019; Sebastián, 2019). De esta manera, se naturalizaron las relaciones de subordinación, se confundió el universalismo de los productos científicos con el de la práctica de producción de conocimientos y se asumió al internacionalismo como parte de la ideología de la ciencia moderna (Vessuri, 2007; Hurtado, 2010; López, 2021).

Actualmente esta situación de dependencia de los modelos epistemológicos, problemas de investigación, instrumental técnico y formas organizativas, se ha profundizado. La creciente división internacional del trabajo científico, relacionado con el cambio de escala, tipo y naturaleza de las actividades de investigación y el pasaje desde la *big science* a la *mega science* generaron mayores restricciones respecto a la capacidad de negociación de las agendas, reforzándose la subordinación a los intereses del centro (Lemarchand, 2005; Kreimer, 2006).

El marco de ideas sobre el cual se estructuró la ciencia y tecnología en los países latinoamericanos está compuesto por tres modelos: 1) concepción lineal basada en la oferta, predominante entre la década del cincuenta y la del ochenta, la cual ponía énfasis en la promoción de la investigación y en la creación de una infraestructura científica de la cual se esperaba que surgiera una abundante oferta de ciencia orientada a modernizar la economía y dar bienestar a la sociedad; 2) concepción lineal centrada en la demanda, implementada a partir de los años ochenta. Este enfoque se basó en el descrédito hacia la intervención estatal en la economía, principalmente fundado en las premisas del Consenso de Washington (Crespi & Dutrénit, 2013). Ello condujo a un desmantelamiento de las estructuras del Estado promovidas en la etapa anterior o a su redireccionamiento hacia el mercado y 3) enfoque sistémico, puesto en práctica desde la década del noventa, cuya idea central es la de unificar conceptualmente la oferta y la demanda de ciencia y tecnología. En esta dirección fue adoptado el modelo denominado Sistema Nacional de Innovación (SINI)⁵, el cual ejerce una influencia importante a nivel de política. El SINI implica una densa y compleja red de actores que interactúan

4 Hoy cabe considerar también a otros actores no occidentales como China, cuya irrupción complejizó el contexto geopolítico, al profundizar la competencia por el desarrollo de capacidades científico-tecnológicas. Véase: Nevia & Colombo (2020).

5 Otros modelos: Modo 1 y Modo 2 (Gibbons et al, 1994), Triple Hélice (Etzkowitz y Leydesdorff, 2000) y Actor Red (Callon, 1992).

en un entorno sistémico promovido por el Estado y con foco en la empresa como actor clave de la innovación (Aguiar, Aristimuño & Magrini, 2015).

Por otro lado, es importante destacar la injerencia ejercida por algunos organismos internacionales en el desarrollo de la ciencia y tecnología latinoamericana (Oteiza et al., 1992; Vessuri, 1994; Velho, 2011; Sagasti, 2011). Su actuación se concentró en asesoramiento técnico, financiamiento y configuración de políticas públicas. En términos generales, se observan dos perspectivas que se proyectaron a la región: una sostenida por la OEA, la UNESCO, la OEI y el BID, que privilegiaba el papel de la ciencia y tecnología y su difusión como expresión cultural y fuente de conocimientos para el uso productivo y social. La otra económica estructuralista, difundida por la CEPAL, para la cual el hecho de contar con capacidades propias de investigación científica y desarrollo tecnológico generaba las herramientas necesarias para apropiarse de los beneficios asociados al aumento de la productividad, la industrialización, el comercio exterior y el crecimiento económico (Loray, 2017). Estas instituciones claramente no actuaron de manera neutral; primero difundieron el enfoque lineal ofertista, luego el enfocado en la demanda y posteriormente el paradigma del SIN.

En Argentina ha habido una presencia constante de los organismos internacionales, guiando los lineamientos del sector. Sin embargo, como sostienen varios autores (Baptista & Davyt, 2014; Aguiar et al, 2015; Aristimuño & Aguiar, 2015; Aristimuño et al, 2017; Aguiar et al, 2017), el BID ha sido el más influyente, sobre todo a través de líneas de créditos orientados al desarrollo y a la consolidación institucional.

Ahora bien, el accionar de estos organismos también fue criticado por fomentar iniciativas y retóricas que desatendían los contextos sociales, culturales y económicos de los países receptores, promoviendo una homogeneidad en los esquemas e instrumentos de cooperación y favoreciendo los intereses de las naciones desarrolladas con capacidad de influir en ellos (Vessuri, 2007; Sebastián, 2007).

Por su parte el PLACTED, con figuras como Sábato, Varsavsky y Herrera, agrupados bajo la bandera de la autonomía cultural y tecnológica, logró desarrollar en Argentina, al menos por un tiempo, un campo de reflexión independiente del pensamiento hegemónico. La crítica de estos autores giraba en torno a la idea de la no neutralidad de la ciencia, dado que veían en ésta propósitos e intenciones que respondían a determinados grupos económicos, políticos y científicos, atentando contra la libertad de investigación (Varsavsky, 1969). Asimismo, sostenían que las naciones, grupos e instituciones tenían sus propias lógicas, y que por lo tanto las ideas del Norte no eran las del Sur. Thomas & Dagnino (2005), apoyados sobre esta perspectiva, definieron a la injerencia ejercida por los organismos internacionales como *trasducción*, asociado a la transferencia acrítica de modelos internacionales. Este proceso tiene lugar cuando

una idea, concepto o herramienta es trasladada de un contexto sistémico a otro lo que suele generar la pérdida de definición de prioridades por parte del Estado y la tendencia a quedar supeditados a las condiciones impuestas por las organizaciones. A través de este mecanismo, algunos miembros de la comunidad científica latinoamericana adquirieron poder y alcanzaron considerable influencia en la definición de la política científico-tecnológica. Dada la ausencia de otros actores en el proceso de formulación de dicha política, lo que no puede ser atribuido solamente al carácter periférico de la región, este grupo de investigadores ha sido el responsable de su diseño, implementación y evaluación, en una proporción significativamente mayor que sus colegas de los países desarrollados (Dagnino & Thomas, 1999).

De este modo, la política de cooperación científico-tecnológica argentina ha estado históricamente condicionada por estructuras guiadas por los parámetros dominantes de producción y difusión del conocimiento, colocando al país en el lugar de *colaborador* en la implementación de iniciativas y no de creador o impulsor de proyectos y agendas al servicio de las demandas de la sociedad.

Aspectos científico-tecnológicos, políticos y económicos y su relación con el proyecto de país

Como política pública, la cooperación internacional en CyT representa un curso de acción que tiene una continuidad que la condiciona tanto hacia adelante como hacia atrás (Oszlak & O'Donnell, 1984, 1995), que no comprende sólo la acción del gobierno sino también su inacción (Bachrach & Baratz, 1963) y que involucra a un conjunto complejo de actores gubernamentales y no gubernamentales que en su vinculación (Aguilar Villanueva, 1993) construyen las alternativas posibles y/o deseables. Sus acciones y omisiones visibilizan la modalidad de intervención adoptada por el Estado, de la cual puede inferirse la direccionalidad asumida para la ciencia. Por tanto, "tales elecciones no son neutrales, de la misma manera la ciencia que estas elecciones generan no puede ser neutral" (Vessuri, 1983:15). Se trata de un fenómeno impulsado por motivaciones gubernamentales, orientadas a fortalecer los sistemas científico-tec-

nológicos, crear conocimientos, aportar a objetivos de política exterior y contribuir con el desarrollo económico (Wagner, 2006; Malacalza, 2019)⁶.

Desde el Análisis de Políticas Públicas se concibe a cada actor en posesión de una agenda, diseñada en función de la percepción de ese actor sobre la realidad, de los intereses que persigue y de la estructura institucional en torno a la cual se organiza. Además, cabe observar el conjunto de objetivos al que aspiran los sectores sociales que ejercen el control político y económico de un país (Oregioni & Abba, 2012), es decir su proyecto político.

En la campaña electoral de Mauricio Macri, ya se observaban algunos conceptos, *slogans* y caracterizaciones sobre la situación política, institucional y económica del país que anticipaban el perfil que adquirirían las políticas públicas. A pesar de que la idea central de su propuesta era el *cambio*, noción que indicaba la intención de modificar todo –o casi todo– lo realizado por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (Busso, 2017), lo cierto es que en materia de ciencia y tecnología se decidió continuar en la dirección marcada por sus antecesores. De esta manera, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) no sufrió modificaciones e incluso Lino Barañao, ministro del área se mantuvo en su cargo. Sin embargo, esta decisión fue revertida al poco tiempo de comenzada la gestión.

Como señalan algunos autores (Hurtado, 2019; Aliaga, 2019), Macri puso en marcha un proyecto apoyado en discursos y acciones refundacionales que promovían la independencia económica y la autonomía tecnológica (Hurtado, 2019). Bajo este esquema de erosión del Estado y de disgregación de las tramas productivas, la ciencia y tecnología pasó a un segundo plano. Se abandonó la producción endógena de conocimientos, aumentaron los flujos de tecnología importada llave en mano, se aceleraron los procesos de fuga de cerebros, de retiros voluntarios, de desfinanciamiento de institutos y universidades, y se disolvieron los vínculos de las actividades de investigación y desarrollo (I+D) con el sector productivo (Hurtado, 2019). Inevitablemente esto impactó sobre los recursos y capacidades disponibles para cooperar en el plano externo, así como en los objetivos económicos, políticos y sociales más amplios en base a los cuales orientar la actividad científica y su dimensión internacional (Demarchi, 2020; López & Taborga, 2020).

6 Además de identificar las motivaciones propias de los gobiernos respecto a la cooperación en CyT, Wagner (2006) aborda aquellas pertenecientes a los científicos o tecnólogos. En ese marco señala la búsqueda por incrementar visibilidad entre colegas y complementar capacidades, compartir costos de proyectos, acceder a recursos físicos costosos, alcanzar mejores resultados compartiendo información e intercambiar ideas para una mayor creatividad.

En este escenario la metáfora del *péndulo argentino*⁷, la cual permite dar cuenta de la dinámica que adquiere la política de cooperación como política pública, cobra vigencia al inclinarse hacia un modelo totalmente contrapuesto al del período 2003-2015 en el que con algunos límites y contradicciones, se fomentó la industrialización, la emergencia de sectores estratégicos, el desarrollo de políticas sociales y una tendencia a la equidad. En este extremo de la oscilación, se observa densidad institucional y el desarrollo de capacidades estatales, la complejización de la matriz productiva y el surgimiento de agendas dinámicas de I+D, la promoción de procesos de aprendizaje, expansión, diferenciación y acumulación de capacidades, y el escalamiento tecnológico (Hurtado, 2019).

Otro cambio trascendental fue la transformación del MINCYT en el año 2018, en Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, pasando a ubicarse en la órbita del Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología⁸. En esta estructura, la cooperación internacional fue ubicada en un lugar de menor relevancia.

A pesar de que el Ministerio no pudo resolver el viejo problema que marcó desde sus comienzos al funcionamiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología argentino asociado a la ausencia de articulación entre sus organismos, representó un modelo burocrático que adquirió legitimidad, que fue transparente en la asignación de los fondos, que logró conformar un plantel profesional, que le dio otro status al área y otro tipo de interlocución externa. De ahí el fuerte impacto negativo que implicó su abolición, no sólo para la comunidad científica sino para la sociedad en general (Demarchi, 2020)⁹.

Respecto a la estrategia de inserción internacional, se propuso la adopción acrítica de políticas que respondieran a las principales demandas sistémicas; es decir una estrategia pro-occidental, en línea con los estados centrales, el sector financiero transnacional y los organismos multilaterales de crédito (Busso, 2017). En sintonía con ella, el modelo de desarrollo fue estructurado sobre la idea de la conformación de un escenario

7 En 1983, el economista Marcelo Diamand utilizó esta expresión para explicar los movimientos erráticos de la economía argentina, fundamentalmente desde comienzos del siglo XX. En su análisis señalaba que el origen de dichos movimientos se encontraba en un conflicto político entre dos esferas incapaces de coincidir.

8 Asimismo, fue eliminada del organigrama de gobierno la Dirección Nacional de Relaciones Internacionales, quedando sus funciones a cargo de la Dirección Nacional de Cooperación a Integración Institucional.

9 Lejos del discurso de campaña en el que Macri había prometido duplicar el presupuesto para el sector, científicos, investigadores y becarios señalaron la sistemática subejecución del presupuesto de CyT. En una entrevista realizada por el diario Clarín, el propio secretario de Ciencia y Tecnología de la nación, sostuvo que la inversión en esta cartera era de aproximadamente el 0,5% del PBI (Braginski, 07/04/2019), cuando en realidad la promesa de Cambiemos había sido la de llevar esta cifra al 1,5%.

doméstico atractivo para la llegada de inversiones extranjeras y una economía reducida en riesgo que pudiera acceder al mercado internacional de capitales para obtener financiamiento de bajo costo. Además, se focalizó en la especialización de la estructura productiva basada en las ventajas comparativas (Actis, Lorenzini & Zelicovich, 2016). A pesar de que este gobierno negaba la existencia de un modelo de tintes neoliberales, el análisis de sus principales líneas, refuerzan dicha caracterización. Devaluación de la moneda; desregulación financiera; apertura comercial; toma de deuda; preferencia por el regionalismo abierto; menores cargas impositivas a los sectores de producción primaria (agrícola y minero); propuestas para disminuir el costo laboral; lucha contra la inflación vía la contracción de la demanda (disminución del consumo y retracción del mercado interno); fuerte incremento de las tarifas de servicios públicos; concentración del ingreso; desjerarquización de los temas educativos y científico-tecnológicos, entre otros (Busso, 2017: 5).

Con la premisa de lograr una conexión más cercana a Occidente, la política de cooperación internacional en CyT fue pensada como una herramienta para conectar al sistema nacional con las instituciones del centro. Bajo esta línea, la agenda de cooperación priorizó la vinculación con Estados Unidos y Europa, aunque en el marco de la idea del gobierno de *reinsertar la Argentina al mundo*, se promovieron las relaciones con América Latina, en general y con el MERCOSUR en particular. Al mismo tiempo, hubo un claro apoyo conceptual y financiero de la tecnocracia de organismos internacionales, en detrimento de la participación de la comunidad científica, la cual entró en fuerte tensión con el sector político, a pesar de que varios funcionarios del gobierno pertenecían a la órbita de la academia¹⁰.

En el informe titulado *Ciencia y Tecnología en el mundo* del año 2016, se señalaba la importancia de la coordinación entre el organismo de ciencia y tecnología y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) para el desarrollo de una política acorde al interés nacional y a los intereses globales predominantes (MINCYT, 2016). En ese marco, la agenda de cooperación contemplaba diferentes actividades tales como: proyectos conjuntos de investigación en los que se financiaba el intercambio de científicos; proyectos de investigación e innovación tecnológica; becas para la formación de recursos humanos; desarrollo institucional materializado en la creación de Centros Binacionales; redes de investigadores; vinculación con investigadores argentinos radicados en el exterior y fomento de su retorno. No obstante, en los hechos no fueron puestas en práctica; por el contrario, se emprendieron acciones aisladas, espasmódicas,

10 Los recortes presupuestarios, la subejecución presupuestaria y la devaluación generaron el descontento de varios sectores de la ciencia argentina. Su reclamo despertó la atención de la comunidad científica internacional: 1.200 de los científicos más prestigiosos del mundo, entre los que había 11 premios nobel, firmaron una carta abierta dirigida a Mauricio Macri advirtiendo sobre esta situación y exigiendo una solución inmediata (Medina, 23/10/2018).

concentradas sobre todo en la participación en eventos internacionales, y sin ningún tipo de articulación entre el MINCYT y el MREC (Demarchi, 2020).

Al mismo tiempo, se incorporaron conceptos como *temas de frontera*, *tecnologías de punta* o *tecnologías de propósito general*, coincidentes en muchos casos con los promovidos por los organismos financieros internacionales. Según Hurtado (2012), estos términos, refieren a agendas definidas por las naciones desarrolladas a partir de sus intereses y problemáticas, e impulsan prácticas de seguimiento y pago de regalías a su favor. Concretamente, hablar de *tecnologías de propósito general*, implica embarcarse en proyectos cuyos niveles de inversión e influencia internacional requeridos para su puesta en práctica superan las capacidades poseídas, en medio de limitaciones estructurales propias de los países no centrales y obstáculos internacionales conexos (Hurtado, Lugones & Surtayeva, 2017). En efecto, aunque se enfatizan discursivamente los beneficios del desarrollo de ciertas tecnologías para la economía de un país, alentado también por las recomendaciones de organismos internacionales, en los hechos se tiende a proceder de acuerdo con una lógica de integración subordinada a los centros, a través de la cooperación internacional (Hurtado, 2012; Hurtado, Lugones & Surtayeva, 2017; López 2021)¹¹.

Por lo tanto, el modelo de país impuesto dificultó la acumulación de capacidades y aprendizajes institucionales que permitieran la implementación de actividades orientadas al apoyo a la producción científico-tecnológica local y a la conexión con otros sectores (Hurtado, 2019). Se reprodujo una dinámica dependientista que respondió a elementos estructurales e incentivos globales funcionales a las potencias hegemónicas (Oregioni, 2019).

De este modo puede afirmarse que, a pesar de la presencia de ciertas tendencias históricas, que tradicionalmente caracterizaron a la política de cooperación en CyT argentina debido al lugar subordinado que ocupa el país en el escenario mundial, el gobierno de Mauricio Macri no buscó modificar la estructura sino adoptarla. La construcción de su identidad se ajustó al reconocimiento de debilidad y a la aceptación de un sistema de creencias hegemónico y de los recursos materiales e institucionales que sostienen su reproducción (Kern, 2008).

11 Según Blinder (2017), algunos países desarrollados presionaron al gobierno argentino para desactivar avances en tecnologías estratégicas, como la misilística.

Argentina ante el SARS-COV-2 desde la ciencia y tecnología

Frente a la irrupción de un virus desconocido como el SARS-COV-2, la sociedad puso su mirada en la ciencia y tecnología, exigiéndole explicaciones sobre su origen y características, esperando el desarrollo de vacunas y tratamientos. Dicho contexto, además de interpelar a los investigadores de distintas ramas del conocimiento, representó un desafío para los hacedores de políticas públicas (Albornoz et al., 2020).

Esta crisis generó la necesidad de abrir canales de comunicación y formas de compartir información basadas en nuevas tecnologías. Para ello, entre otras medidas, se promovió el acceso abierto a la producción de datos sobre el virus y la realización de investigaciones conjuntas internacionales para la obtención de la primera vacuna (Albornoz et al., 2020). En esta dinámica, el capital privado también jugó un rol importante. Empero, la actitud predominante, al menos en un primer momento, fue el aislamiento nacional materializado a través del cierre de fronteras, la ausencia de un liderazgo mundial claro y la tensión entre las grandes potencias (Carreiras & Malamud, 2020)¹², como circunstancias que condicionaron la capacidad de respuesta de la gobernanza global.

Los países latinoamericanos por su parte intentaron participar de este diagrama geopolítico, sumándose a protocolos de ensayos y a la producción de vacunas extranjeras con la intención de contar con cierta cantidad de dosis, aunque quedando sometidos a los intereses y condiciones de los desarrolladores de estas tecnologías. Así, se destaca la incorporación acrítica de innovaciones y la dependencia respecto de la importación de insumos, medicación, material de protección y pruebas diagnósticas, teniendo que negociar en un mercado global sobre-demandado, especulativo y con una curva exponencial de ganancias (Basile, 2020).

Pese a la descoordinación regional, se detectaron algunas acciones conjuntas interesantes. En esta dirección, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, España y Portugal crearon comités de expertos, formaron consorcios para el desarrollo tecnológico de insumos y otros elementos, financiaron proyectos de investigación y fomentaron la construcción de instrumentos para apoyar a las pequeñas y medianas empresas

12 Mientras que Estados Unidos acusó a China respecto a su papel en el origen, expansión y gestión de la enfermedad, el país asiático, con el objeto de asumir una posición de liderazgo y de mejorar su imagen a nivel mundial, buscó imponerse como el principal cooperante en materia sanitaria, a partir de la consideración de la vacuna como “bien público global” y de la implementación de la “diplomacia de las mascarillas” (Morasso, 2020; Zurita, 2020).

(Albornoz et al., 2020). Asimismo, desde el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) se realizó un importante aporte para el Proyecto Plurinacional *Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud*, destinado en su totalidad al combate coordinado contra el COVID-19 (MERCOSUR, 2021).

En el caso de Argentina, la investigación científica y el desarrollo tecnológico tienen una tradición significativa. En ambos campos se lograron resultados tempranos, particularmente en comparación con el resto de América Latina (Albornoz, 2004). Ante el escenario actual en el que el conocimiento en ciencia y tecnología cobra relevancia, el país debió enfrentar algunos obstáculos, principalmente heredados de períodos anteriores, aunque cuenta con ciertas herramientas para sortearlos (Albornoz, 2004).

Esta situación inesperada, obligó al gobierno de Alberto Fernández a redefinir sus objetivos en distintas áreas. La agenda de CyT incluyó actividades de investigación y desarrollo orientadas por misión, con una importante articulación de capacidades y sectores que permitieron obtener soluciones tecnológicas concretas en tiempo récord (Bortz & Gázquez, 2020). Desde el MINCYT¹³ se creó la Unidad Coronavirus COVID-19, conformada por este organismo, el CONICET y la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Productivo y la Innovación (Agencia I+D+i). Este mecanismo fue pensado con el fin de poner a disposición de Presidencia de la Nación y del Ministerio de Salud todas las capacidades para promover proyectos tecnológicos, recursos humanos, infraestructura y equipamiento que pudieran ser requeridas para realizar tareas de diagnóstico e investigación sobre el coronavirus. Dicho espacio se estructuró en base a cuatro líneas de trabajo: a- diagnóstico; b- asesoramiento al Poder Ejecutivo (desde distintas disciplinas); c- desarrollo de aplicaciones para atender el problema y d- producción de equipamiento médico e insumos (MINCYT, 2020). Respecto a la primera, se conformó un grupo permanente de expertos para colaborar en la planificación y ejecución de la estrategia nacional de diagnóstico junto al Ministerio de Salud y a la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS). En este eje también se produjeron kits para la detección rápida de SARS-COV-2, a través de diversas plataformas tecnológicas. Para ello se financiaron proyectos realizados por investigadores del sistema de ciencia y tecnología y por empresas de base tecnológica nacionales, que ya contaban con cierta experiencia y trabajo realizado en la materia. En cuanto a la segunda, se constituyó un grupo de expertos para asesorar al Poder Ejecutivo en los temas epidemiología y prospectiva. Este equipo se concentró en la construcción de instrumentos epidemiológicos, informáticos y estadísticos y en analizar escenarios para abordar el impacto social, económico y cultural de la pande-

13 Con la gestión de Alberto Fernández, la ciencia y tecnología volvió a tener su ministerio. En la campaña electoral, Fernández anunció como una de sus primeras medidas de gobierno el regreso del MINCYT, siendo ésta una clara señal del impulso que pretendía darle al sector.

mia en el país. La tercera línea se dedicó a la invención y validación de una aplicación para teléfonos inteligentes, en colaboración con el Ministerio de Salud y la Jefatura de Gabinete de Ministros. La última, se ocupó de la centralización de las propuestas de desarrollo tecnológico de insumos, equipamiento, respiradores artificiales, entre otros, para evaluar su factibilidad con organismos competentes (MINCYT, 2020).

En este esquema, la Agencia I+D+i realizó una convocatoria extraordinaria (IP COVID-19) para la presentación de Ideas-Proyecto (IP) orientados al control, prevención, tratamiento, monitoreo y/u otros aspectos relacionados con el abordaje del coronavirus. Al mismo tiempo, se implementó un programa de articulación y fortalecimiento federal de las capacidades en ciencia y tecnología de las provincias y municipios argentinos.

Por otro lado, la Agencia I+D+i abrió un llamado dirigido al campo de las ciencias sociales y humanas con el fin de promover la generación de conocimiento para comprender los impactos de la pandemia en la sociedad, su transformación y dificultades y soluciones colectivas¹⁴.

Desde una perspectiva más social, la Unidad Coronavirus COVID-19, lanzó una campaña nacional para la producción solidaria de elementos de protección personal. La idea era coordinar y consolidar las iniciativas de desarrolladores e instituciones (a las que se sumaron distintas cooperativas de la economía popular), para que centros de salud, fuerzas de seguridad y otras entidades pudieran acceder a los materiales de protección necesarios.

En relación con el desarrollo y producción de vacunas, distintas alianzas (gobiernos, universidades, empresas), diferentes tecnologías (modernas y tradicionales), distintos países, fueron parte de una carrera lanzada en la búsqueda de la *vacuna*. El laboratorio Richmond de Argentina produjo numerosas dosis del componente 1 y 2 de la vacuna Sputnik V. Localmente se lleva a cabo su formulación, filtrado y envasado. A partir de la transferencia de tecnología del Instituto Gamaleya de Rusia se le brindó la posibilidad al país de producir vacunas con probada eficacia y seguridad para la población y con una mirada regional (Ministerio de Salud, 2021). De igual modo, en la planta de Garín de la empresa mAbxience se fabrica el principio activo de la vacuna AstraZene-

14 Desde este organismo se abrió la convocatoria *PISAC COVID-19. La Sociedad argentina en la post pandemia*. Su objetivo era el de financiar proyectos asociativos de investigación en ciencias sociales y humanas para la producción de conocimientos que permitieran entender y pensar a futuro las transformaciones sociales que produce el coronavirus. Se trató de una iniciativa interinstitucional organizada junto a la Secretaría de Planeamiento y Políticas del MINCYT, la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación y el Consejo de Decanas y Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas (MINCYT, 2021).

ca. Se trata de una de las etapas del proceso de elaboración, dado que el material luego es enviado a México para continuar con el resto de la cadena (Infobae, 13/07/2021). Por último, el gobierno se encuentra en negociaciones con China para producir vacunas Sinopharm en el país (Dinatale, 8/06/2021)¹⁵.

El sector científico-tecnológico argentino respondió a la crisis, adaptando su agenda a las necesidades impuestas por un contexto extraordinario. Ello se produjo en el marco de un cambio de paradigma en el vínculo entre ciencia, Estado y sociedad, afectado por la incidencia de las políticas neoliberales implementadas por el gobierno anterior. A pesar de ello, la comunidad científica continuó acumulando capacidades puestas en práctica en la respuesta a la pandemia. Investigadores de diversas disciplinas, instituciones públicas y privadas, provincias y municipios, fueron llamados para resolver problemas concretos y urgentes, contando con el acompañamiento del Estado.

Esta coyuntura crítica le dio la posibilidad al país de construir cierta capacidad de maniobra para delinear una agenda que incluye herramientas orientadas a la solución de problemas sociales, que revaloriza lo público y lo común y que refuerza la importancia de una cooperación internacional más intensa en el ámbito científico- tecnológico, vehiculizando la agencia colectiva de la región, ante estructuras que se están quebrando.

Reflexiones finales

El escenario trazado deja en evidencia que Argentina se encuentra ante la oportunidad de dar un salto cualitativo superador que integre al conocimiento como activo estratégico del desarrollo social y económico. Frente a la pandemia del SARS-COV-2, el país demostró gran capacidad adaptativa para dar respuesta rápida a los nuevos desafíos. Ello significó una transformación en las tendencias históricas del sector científico-tecnológico asociadas a la desconexión entre el ámbito académico y el de la producción y a la subutilización de los conocimientos generados desde unidades públicas de I+D (Bortz & Gázquez, 2020) que caracterizó a la gestión de Cambiemos.

15 Otro ejemplo de articulación público-privada entre el sector científico-tecnológico (CONICET y Universidad) y una pyme del sector textil, se observa en la creación de un barbijo o tapabocas con nanotecnología.

Este relativo poder de agencia además de poner en cuestionamiento las prácticas imperantes, demostró que es posible construir otras alternativas. Sin embargo, es importante remarcar que más allá de esta voluntad política de *transgredir* ciertas dinámicas y del diseño e implementación de políticas explícitas exitosas, lo cierto es que la administración de Fernández aún no ha logrado construir una agenda endógena. Ello se debe tanto a la persistencia de factores estructurales como a determinadas complejidades domésticas vinculadas a la falta de recursos, a la desarticulación entre actores políticos, científicos y sociales, entre otros.

Ante un proyecto de país con intenciones refundacionales, en el que se diluyeron las responsabilidades del Estado en el campo del conocimiento, se produjo el desmantelamiento de sectores científico-tecnológicos estratégicos, el des-aprendizaje organizacional e institucional y la clausura de iniciativas de desarrollo social (Hurtado & Zubeldía, 2018), la agenda de cooperación en CyT asumió una orientación dependentista, guiada por patrones occidentales y por los intereses de actores externos, definidos a partir de sus propios requerimientos y, alejados de las problemáticas locales. Una agenda dirigida por elementos funcionales a la globalización neoliberal que, siguiendo a Robert Cox (1986), forman parte de condicionantes estructurales basados en un sistema de creencias hegemónico respecto a qué es considerando conocimiento de *excelencia* y a los recursos materiales e institucionales que sostienen su reproducción.

Argentina se encuentra ante el desafío de profundizar la integración de la ciencia y tecnología al sistema productivo, privilegiar las colaboraciones internacionales vinculadas a los intereses definidos localmente y establecer líneas de financiamiento para cooperar con socios regionales (Vehlo, 2000; Losego & Arvanitis, 2008; Hurtado, 2012). La oscilación del péndulo entre modelos contrapuestos ha favorecido la implementación de acciones esporádicas e intermitentes y ha llevado al país a recomenzar permanentemente en los intentos por robustecer el sistema científico-tecnológico, desarrollar capacidades para cooperar con otros países y adoptar sus resultados (Sela, 2016).

Por consiguiente, resulta fundamental definir políticas que trasciendan a los distintos partidos políticos que alternan en el poder, de manera de consolidar la presencia de la ciencia y la tecnología en el desarrollo social y económico del país (López, 2021). Ello además implica la construcción de agendas endógenas que incluyan acciones destinadas al fortalecimiento del sistema científico-tecnológico nacional y que contemplen la participación de diferentes actores, incentivando la colaboración internacional a partir de intereses y objetivos propios, sin resignar autonomía en la toma de decisiones.

Referencias bibliográficas

- Actis, E., Lorezini, M.E. & Zelicovich, J. (2016). “Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación”. En A. BUSSO (ed.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*. Rosario: UNR Editora, pp. 15-30.
- Aguiar, D., Aristimuño, F. & Magrini, N. (2015). “El rol del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la reconfiguración de las instituciones y políticas de fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación de la Argentina (1993-1999)”. *Revista Iberoamericana CTS*, 10(29): 11-40.
- Albornoz, M. (2002). “Situación de la Ciencia y la Tecnología en las Américas”. *Documento de trabajo preparado para la Secretaría General de la OEA*. Disponible en: <https://www.centroredes.org.ar>
- Albornoz, M. (2004). “Política científica y tecnológica en Argentina”. *Revista Temas de Iberoamérica, Globalización, Ciencia y Tecnología*, 2: 81-92.
- Albornoz, M. et al (2020). “La respuesta de la ciencia ante la crisis del Covid-19”. *Papeles del Observatorio N° 16. Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad (OCTS) de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)*. Disponible en: <https://observatorioocts.oei.org.ar/2020/09/21/no-16-la-respuesta-de-la-ciencia-ante-la-crisis-del-covid-19/>
- Aristimuño, F. & Aguiar, D. (2015). “Construcción de las políticas de ciencia y tecnología en la Secretaría de Ciencia y Tecnología de Argentina (1989-1999). Un análisis desde la perspectiva de las culturas políticas”. *Revista Redes*, 21(40): 41-80.
- Bachrach, P. & Baratz, M. (1963). “Decisions and nondecisions: An analytical framework”. *American Political Science Review*, 57(3): 632-642.
- Basile, G. (2020). *Coronavirus en América Latina y Caribe: Entre la terapia de shock de la enfermología pública y la respuesta de la salud colectiva/salud internacional Sur-Sur*. Santo Domingo: FLACSO-IDEP.
- Braginski, R. (2019, Abril 7). “Lino Barañao: Ahora se cree que hay derecho a que se financie la ciencia, pero no fue siempre así”. *Clarín*. Disponible en https://www.clarin.com/politica/lino-baranao-ahora-cree-derecho-financie-cienciasiempre_0_jw3n5Z7Gn.html.

- Bortz, G. & Gázquez, A. (2020). "Políticas CTI en Argentina durante la pandemia: ¿oportunidad para nuevas redes participativas en I+D+i?". *Debates sobre innovación*, 5(1): 16-23.
- Busso, A. (2017). "El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri: conceptos básicos para su análisis". *Anuario en Relaciones Internacionales*, pp. 1-15.
- Buzan, B. (1995). "The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered". En K. BOOTH & S. SMITH (ed.), *International Relations Theory Today*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, pp. 198-216.
- Carreiras, H. & Malamud, A. (2020). "Cooperación, el Estado y las organizaciones internacionales". En G.L. GIARDINI (ed.), *El mundo antes y después del COVID-19. Reflexiones intelectuales sobre la política, la diplomacia y las relaciones internacionales*. Salamanca: Instituto Europeo de Estudios Internacionales, pp. 20-24.
- Cavallero, S. (2018). "El debate agencia-estructura en las Relaciones Internacionales: capacidad de agencia y limitaciones estructurales". En F. VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ & N. COMINI (eds.), *Otras miradas y otras voces. Visiones críticas de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: EDUNTREF, pp. 29-49.
- Cobb, R. & Elder, C. (1986). *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*. México: Noema.
- Cox, R. (1986). "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory". En R. KEOHANE (ed.), *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, pp. 204-254.
- Crespi, G. & Dutrénit, G. (2013). *Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo. La experiencia latinoamericana*. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C.
- Demarchi, P. (2018). "La cooperación internacional en ciencia y tecnología argentina: análisis de la relación política explícita-política implícita en el período 2007-2013". *Integración y Cooperación Internacional*, 26: 5-14.
- Demarchi, P. (2019). "Cooperación internacional en ciencia y tecnología: cambios y continuidades en los gobiernos de Cristina Fernández (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-2018)". En M.E. LORENZINI & N. CEPPI (eds.), *Zooms sudamericanos: agendas, vínculos externos y desafíos en el siglo XXI*. Rosario: UNR Editora, pp. 80-94.

- Dinatale, M. (2021, Junio 8). “China busca producir en Argentina un millón de vacunas Sinopharm por semana”. *Cronista*. Disponible en: <https://www.cronista.com/economia-politica/china-podra-producir-en-argentina-un-millon-de-vacunas-sinopharm-por-semana/>
- Estébanez, M.E. (2019). “El rol de la cooperación científica en los procesos de modernización de la ciencia argentina durante los años 60”. *Revista CTS*, 42(14): 173-194.
- Hurtado, D. (2010). *La ciencia argentina. Un proyecto inconcluso: 1930 – 2000*. Buenos Aires: Edhasa.
- Hurtado, D. (2019). “Proyectos de país en disputa: ¿Qué hacer con la ciencia y la tecnología?”. *Ciencia, Tecnología y Política*, 2(2): 1-9.
- Hurtado, D. & Zubeldía, L. (2018). “Políticas de ciencia, tecnología y desarrollo, ciclos neoliberales y procesos de des-aprendizaje en América Latina”. *Universidades*, 75: 7-18.
- Infobae (2019, Julio 13). “El Gobierno busca que la vacuna de AstraZeneca se produzca de manera completa en Argentina”. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2021/07/13/el-gobierno-busca-que-la-vacuna-de-astrazeneca-se-produzca-de-manera-completa-en-argentina/>
- Kern, A. (2008). *Relaciones entre ciencia, tecnología y política en procesos de cooperación internacional. Análisis de un caso de cooperación entre Argentina y Alemania en el campo de las Tecnologías Informáticas*. Tesis de Doctorado, FLACSO, Argentina.
- Kreimer, P. (2006). “¿Dependientes o Integrados? La ciencia latinoamericana y la nueva división internacional del trabajo”. *Revista Nómadas*, 24: 199-212.
- López, M.P. (2021). “Tendencias globales y perspectivas locales en las políticas de cooperación científico-tecnológica internacional. Una mirada desde y para la Argentina en el siglo XXI”. En S. COLOMBO (ed.), *Desarrollo y políticas de ciencia, tecnología e innovación en un mundo en transformación: Reflexiones sobre la Argentina contemporánea*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, pp.107-132.
- Loray, R. (2017). “Políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación. Tendencias regionales y espacios de convergencia”. *Revista de Estudios Sociales*, 62: 68-80.

- Medina, R. (2018, Octubre 23). "Científicos en alerta. Cómo se gestó la carta en la que 11 premios Nobel y 1.200 investigadores del mundo critican la política científica de Macri". *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/gesto-carta-11-premios-nobel-200-investigadores-mundo-critican-politica-cientifica-macri_0_UDLlbu-LE.html
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2016). "Ciencia y Tecnología en el mundo". Disponible en: http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/descargas/Políticas_Cooperacion.pdf
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2020). "COVID-19: Convocatoria". Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/covid-19_-ce_-ip_seleccionados.pdf
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2021). "Pisac COVID-19. Proyectos asociativos de investigación en Ciencias Sociales y Humanas para la generación de nuevos conocimientos enfocados al estudio de la sociedad argentina en la pandemia y la postpandemia del COVID-19". Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/agencia/acciones-covid-19/pisac-covid-19>
- Ministerio de Salud (2021). "Sputnik V: El Instituto Gamaleya aprobó el primer lote de dosis producidas en la Argentina". Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/sputnik-v-el-instituto-gamaleya-aprobo-el-primer-lote-de-dosis-producidas-en-la-argentina>
- Nevía, V. & Colombo, S. (2020). "Reflexiones en torno a la Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología y la Diplomacia Científica: los casos de Estados Unidos y la República Popular China". En M.P. LÓPEZ et al. (eds.), *Perspectivas sobre la cooperación internacional en ciencia, tecnología y universidad: políticas, prácticas y dinámicas a principios del siglo XXI*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, pp. 15-40.
- Oregioni, M.S. (2017). "La Internacionalización Universitaria desde una perspectiva situada. Tensiones y desafíos para la Región Latinoamericana". *Revista Internacional de Educación Superior*, 3(1): 114-133.
- Oregioni, M.S. (2019). "Política exterior y dinámicas de cooperación sur-sur en ciencia, tecnología y universidad, en el contexto de internacionalización universitaria". *IX Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional y VII Jornada del Centro de Estudios Sudamericanos*, Universidad Nacional de La Plata.

- Oregioni, M.S. & Abba, M.J. (2012). "Política de Cooperación en Ciencia y Tecnología hacia América Latina en el marco de la Cooperación Sur-Sur. El caso del FO-AR (2003-2010)". En F. PIÑERO & J. ARAYA (eds.), *Ciencia y Tecnología en la Argentina Contemporánea. Dimensiones para su análisis*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, pp. 169-192.
- Sebastián, J. & Benavides, C. (2007). *Ciencia, tecnología y desarrollo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- SELA (2016). "Panorama de la cooperación regional e internacional en ciencia, tecnología e innovación en América Latina y el Caribe". Disponible en: <http://www.sela.org/media/3212053/sp-xxviirdcierctialc-dt-n-2-16-ultima-version-nov4-2016.pdf>
- Thomas, H. & Dagnino, R. (2005). "Efectos de transducción: una nueva crítica a la transferencia acrítica de conceptos y modelos institucionales". *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 16(31): 9-46.
- Tokatlián, J.G. & Merke, F. (2014). "Instituciones y actores de la política exterior como política pública". En C. ACUÑA (ed.), *Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 245-293.
- Varsavsky, O. (1969). *Ciencia, política y científicismo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Velho, L. (2000). "Redes regionales de cooperación en CyT y el Mercosur". *Revista Redes*, 7(15): 112-130.
- Vessuri, H. (1983). "Consideraciones acerca del estudio social de la ciencia". En E. DÍAZ, Y. TEXERA & H. VESSURI (eds.), *La ciencia periférica: ciencia y sociedad en Venezuela*. Caracas: Monte Ávila Editores.

CAPITULO XI

Facilitación del Comercio: las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior y los estados parte del MERCOSUR

Diego Larrondo¹

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Maestrando en Integración y Cooperación Internacional (CEI-CERIR-UNR). Maestrando en Administración de Empresas (MBA) (Universidad Siglo XXI). Miembro del equipo editorial de la Revista Integración y Cooperación Internacional (UNR-CERIR-CEI). E-mail: larrondo.diego@gmail.com

A modo de introducción

Las operaciones de comercio exterior son procesos complejos, en los que intervienen múltiples actores y que involucran factores económicos, logísticos, administrativos, normativos, entre muchos otros. El traslado de los bienes de un Estado a otro que conllevan las exportaciones y las importaciones de mercancías además de la logística y los medios de transporte, presenta otros desafíos relacionados con los procesos administrativos y burocráticos y la documentación a presentar. Estos desafíos, muchas veces actúan como verdaderas barreras al comercio, aumentando los costos y los plazos de tiempo e incluso disuadiendo a potenciales exportadores e importadores de participar en la operación.

Por estos motivos, en los últimos años ha ganado importancia como tema de agenda la facilitación del comercio que permite reducir costos y cargas administrativas, así como eliminar la duplicidad de información y los obstáculos para el cumplimiento de trámites y requerimientos. Uno de los hitos más importantes alcanzados en relación a la temática es la entrada en vigor del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC el 22 de febrero de 2017. Entre sus disposiciones, se puede destacar las referidas a la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE). La VUCE es una herramienta que simplifica los trámites de comercio exterior, racionalizando y estandarizando procesos, reduciendo la cantidad de documentación a presentar y facilitando el acceso a la información.

Cada Estado ha adoptado su propio modelo y la ha aplicado de distinta manera. Incluso dentro de un mismo proceso de integración, cada Estado ha realizado su propio desarrollo sin consultar a sus socios. Este es precisamente el caso de los estados parte del MERCOSUR. Cada socio ha creado su propia VUCE sin tener en cuenta las posibilidades de interoperabilidad con el resto, lo que hace que no puedan explotarse todas sus posibilidades, como se describirá más adelante. El objetivo de este capítulo es analizar la VUCE como herramienta de facilitación del comercio a nivel del MERCOSUR y en los estados miembros del mismo.

Para la realización de este capítulo, en primer lugar, se analizará la VUCE como herramienta de facilitación del comercio. A continuación, se abordarán los desafíos y las oportunidades que presenta su aplicación. La siguiente sección se refiere al estado de la VUCE en cada uno de los estados parte del MERCOSUR, así como la situación a nivel del bloque.

La facilitación del comercio y las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior

La facilitación del comercio se ha convertido en los últimos años en un tema de creciente importancia, ganando relevancia a nivel internacional. No hay una definición unánime del concepto, distintos autores han dado su propia versión del mismo. Moisés & Sorescu, por ejemplo, la definen como “(...) las políticas y medidas destinadas a reducir los costos del comercio mediante la mejora de la eficiencia en cada fase de la cadena de comercio internacional” (2013: 7)¹. Esta definición resalta algunos de los puntos más importantes relacionados con la facilitación del comercio, tales como la eficiencia de los procesos y cómo repercute en la disminución de los costos. Otra definición a destacar es la aportada por el Centro de Facilitación de Comercio y las Transacciones Electrónicas de las Naciones Unidas (UN/CEFACT) quien la define como la “(...) simplificación, armonización y estandarización de los procedimientos y los flujos de información asociados requeridos para movilizar bienes y proveer servicios relacionados de un vendedor a un comprador y realizar pagos” (2015: 5)². Este concepto si bien no hace referencia a la reducción de costos, sí refiere a las medidas aplicables para un comercio más eficiente, transparente y con información fluida. No hay contradicción entre ambas definiciones, sino que pueden considerarse más bien complementarias.

En los últimos años se han podido desarrollar sistemas que permiten que los flujos de información sean más ágiles y precisos, los procesos más transparentes, eficientes y armonizados entre todos los actores involucrados en el comercio exterior, sin descuidar los marcos de control y regulatorios. No obstante, es necesario resaltar que, si bien se ha constatado un avance importante en incorporación de medidas de facilitación del comercio, se trata de un camino incipiente, especialmente teniendo en cuenta que el proceso no ha sido homogéneo. En algunos estados la aplicación se encuentra avanzada, mientras que en otros es casi nula.

La relevancia del tema y la disparidad en la aplicación de medidas relacionadas ha llevado a que haya ganado importancia creciente en la agenda internacional. En este sentido, puede considerarse que el avance más importante se produjo cuando, el 22 de febrero de 2017, entró en vigor el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC. Para esta en particular y el sistema mundial de comercio en general, es un hito importante, al ser el primer acuerdo multilateral concluido en el marco de la misma.

1 Traducción propia.

2 Traducción propia.

El Acuerdo no sólo establece medidas de cooperación entre las autoridades gubernamentales competentes relacionadas al comercio exterior, sino que en sus disposiciones se incluyen todo tipo de medidas relacionadas con la transparencia, agilización de procesos aduaneros, gestión de riesgos, entre muchas otras cuestiones. En su artículo 10, el Acuerdo hace referencia a las VUCE. La sección 4.1 de dicho artículo, indica que los “Miembros procurarán mantener o establecer una ventanilla única que permita a los comerciantes presentar a las autoridades u organismos participantes la documentación y/o información exigidas para la importación, la exportación o el tránsito de mercancías a través de un punto de entrada único” (Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, 28/11/2014: 16).

Las VUCEs se constituyen como un desafío a los procesos tradicionales del flujo transfronterizo de mercaderías. Han ganado relevancia en los últimos años dado que benefician de manera significativa a todos los actores involucrados en el comercio internacional. En aquellos estados donde se aplicaron constituyen un avance significativo con relación a los modelos más burocráticos y los procedimientos habituales por los cuales se tramitaban las mercaderías en las exportaciones e importaciones.

Al igual que otros instrumentos de facilitación del comercio, las VUCE a primera vista pueden parecer una cuestión meramente administrativa, con poco o nulo impacto en el comercio exterior y que no ameritan mayor análisis. No obstante, como se analizará más adelante, tienen un impacto sustancial en el comercio internacional, reduciendo tiempos y costos, agilizando las transacciones y permitiendo el acceso a operaciones de comercio exterior a actores que probablemente no hubiesen podido acceder en los métodos tradicionales, especialmente Pymes.

No hay una definición unánime del concepto de VUCE. A los fines de este trabajo, se utilizarán dos definiciones aportadas por UN/CEFACT y por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), dada la importancia de ambas organizaciones en relación a la temática. El concepto en sí mismo se comienza a utilizar a partir de la Recomendación N° 33 de la UN/CEFACT, que la define como “una herramienta que permite a todos los involucrados en el comercio y el transporte la presentación de información y documentos estandarizados a través de un único punto de entrada para cumplir con todos los requerimientos regulatorios relacionados con la importación, exportación y el tránsito. Si la información fuese electrónica, la información debería ser remitida una única vez” (2005: 3)³. También se indica que se orienta a acelerar y simplificar los flujos de información y aporta beneficios sustanciales a todos los involucrados en el comercio transfronterizo. Esta definición pone el énfasis en la presentación de la documentación y la información una única vez. En la Recomendación, se resalta la importancia

3 Traducción propia.

de la colaboración entre la aduana y los organismos de regulación y control. Si bien no necesariamente significa la implementación y el uso de tecnologías de avanzada de comunicación e información, los beneficios de la utilización de una VUCE aumentan significativamente cuando los gobiernos identifican y adoptan tecnología de última generación. El aporte de la UN/CEFACT es de carácter técnico, con el foco puesto en el proceso y el intercambio de información, pero con un alcance limitado, dado que no tiene en cuenta los aportes a la modernización de las agencias relacionadas al comercio exterior, los beneficios a las empresas y las transformaciones que facilitan las VUCEs. Si bien la definición es importante, la aportada por la OMA puede considerarse más amplia y superadora.

De acuerdo a la OMA, es“(...) un paradigma de gobernanza en el que las estructuras tradicionales del gobierno son transformadas para servir mejor a las necesidades de los ciudadanos y los negocios. La Ventanilla Única es entendida como un *beau ideal*⁴, el estándar más alto de excelencia en la provisión de servicios públicos. Como parte del enfoque de ‘Ventanilla Única’, los ciudadanos y los negocios reciben servicios gubernamentales a través de una única interfaz. Los complejos acuerdos organizacionales necesarios para que puedan proveerse estos servicios son transparentes para los consumidores de los mismos, resultando en un aumento de la eficiencia y la reducción en la transacción de los costos” (2017: 3)⁵. Se trata de un modelo ideal a alcanzar dado que implica una transformación de las estructuras gubernamentales a su nivel máximo de eficiencia y eficacia. Requiere que los sistemas de distintos organismos del Estado involucrados en el comercio exterior (aduana, organismos de inspección fitosanitarios, control de fronteras, entre muchos otros) se integren de forma interdependiente, de acuerdo a procesos y pautas adoptadas colectivamente. Si bien las VUCEs conllevan transformaciones de importancia, es difícil alcanzar el nivel de excelencia planteado en la definición. No obstante, puede trazarse como un horizonte para alentar un proceso iterativo de mejora continua hacia una mayor transparencia, simplificación y facilitación de los trámites necesarios para realizar exportaciones e importaciones.

La construcción de una VUCE es un proceso sumamente complejo, dado que intervienen una multiplicidad de actores, con intereses diferentes y requiere de la armonización de objetivos de los mismos, no siempre coincidentes. “No existe un modelo estándar para el diseño, implementación y operación de una VUCE. Cada experiencia nacional es única, diferente y responde a las necesidades de cada país, el marco legal existente y la disponibilidad de recursos para su desarrollo” (Thorrens, 2020: 13). Desde las primeras experiencias que se han registrado en la década del ochenta del siglo pasado en el Sudeste Asiático, la implementación se ha expandido a todas las regiones del pla-

4 Modelo de excelencia.

5 Traducción propia.

neta. No obstante, la situación no es la misma en todos los territorios. A partir de los resultados de la Encuesta Global de Facilitación del Comercio y Comercio sin Papeles (realizadas en los años 2015, 2017 y 2019), Thorrens (2020), sostiene que en América Latina y el Caribe, la tasa de implementación de la VUCE aumentó entre 2015 y 2019, alcanzando un promedio de 67% en la última medición. La tasa promedio de implementación en 2019 en América del Sur (81%) es inferior a la de América Central y México (93%). Esta base de datos muestra que la VUCE es la medida del Acuerdo de Facilitación del Comercio con la menor tasa de aplicación en la región.

Además de los ejemplos de los estados, también se han conformado Ventanillas Únicas regionales, que coordinan la colaboración entre distintos estados, generalmente de la misma zona o región. El Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, la Unión Europea y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) han desarrollado este tipo de iniciativas, aunque con distintos objetivos y alcances. De todas formas, lo más habitual son las Ventanillas Únicas nacionales, aunque hay una tendencia a intentar alcanzar la interoperabilidad entre las de distintos estados.

La interoperabilidad permite coordinar de forma conjunta los procedimientos y las regulaciones por medio de disposiciones y normativa acordadas por los distintos estados. La UN/CEFACT en su Recomendación N° 36 define la interoperabilidad como“(...) la habilidad de dos o más sistemas o componentes para intercambiar y usar información a través de las fronteras (...)” (2017: 1)⁶. Es decir, establece una interconexión entre las distintas plataformas electrónicas intercambiando en tiempo real información y documentación. No sólo se agilizan los procesos y acortan los tiempos, sino que logra reducir los riesgos fronterizos.

En general, cada Estado desarrolló por su cuenta su propia VUCE a lo largo del tiempo, con módulos independientes y su propia solución informática y sin coordinación con otros para facilitar la interoperabilidad. La UN/CEFACT (2017) indica que esta permite combatir actividades ilícitas, planificar la infraestructura a utilizar y el análisis de riesgos. Destaca que puede verse como una herramienta no sólo para mejorar la competitividad nacional sino también promover el crecimiento económico regional, favoreciendo la integración regional.

El principal organismo multilateral en América Latina que ha apoyado el desarrollo de las VUCes y la interoperabilidad en la región es el BID. El mismo financia proyectos de desarrollo, así como también de interoperabilidad. Lidera, entre otros, la Red Latinoamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (REDVUCE), que busca

6 Traducción propia.

promover este instrumento de facilitación del comercio, así como el desarrollo de la interoperabilidad en la región. Fundada en el 2011, la REDVUCE se ha convertido en el principal foro sobre la cuestión y reúne anualmente a las agencias públicas y privadas relacionadas con la temática, fomentando la cooperación entre las mismas. El desafío de la interoperabilidad se suma al de la creación de nuevas VUCEs o las mejoras y modernización de las existentes. Si bien son procesos que presentan grandes oportunidades, también son numerosos los desafíos y obstáculos a superar, como se verá en la sección siguiente.

Ventanilla Única de Comercio Exterior: desafíos y oportunidades

Las VUCE ocupan un lugar cada vez más significativo dentro del comercio internacional y cada vez son más los estados que recurren a la implementación de las mismas, en alguna de sus formas, dada su efectividad. En los últimos años, han ganado importancia factores que repercuten en el comercio internacional, tales como los tiempos de transporte y gestión, la complejidad de los procesos administrativos y burocráticos, la dificultad para acceder a información confiable y segura. El tiempo que se tarda en la entrega de un bien se está convirtiendo en un factor cada vez más importante, que afecta a los costos. A los tiempos y los costos de los traslados internos (desde o hacia la frontera de un Estado) y de un Estado a otro, se suman los relacionados con atravesar la frontera, afectando los resultados económicos de las empresas (y los estados). La demora en la entrega de los productos puede afectar el intercambio de distintas maneras. Puede tratarse de productos perecederos (cuya entrega no puede retrasarse), también relacionados con las modas, cada vez más cambiantes. En los casos de demoras de componentes puede afectar la cadena de producción, especialmente teniendo en cuenta la fragmentación de las cadenas de valor en distintos territorios. La difusión de sistemas de producción justo a tiempo (*just in time*) y la comercialización ajustada a la demanda que basan sus prácticas en el mínimo inventario necesario requieren que no haya atrasos en el aprovisionamiento.

En este sentido, la VUCE permite una reducción de los tiempos del comercio, agilizando los procesos y racionalizando las transacciones. Como ya se mencionó, permite la presentación de la documentación una sola vez, en un único punto de entrada, a diferencia de los métodos tradicionales que exigen se presente información en distintos

puntos y organismos y, muchas veces, de forma manual y en papel. “Así, en lugar de completar y llevar físicamente documentos en papel de una oficina a otra de manera consecutiva, estas Ventanillas Únicas permiten la presentación de solicitudes en línea, el intercambio de documentos digitales entre los organismos encargados del cumplimiento de las regulaciones y la emisión de permisos y certificados relacionados con el comercio exterior” (Volpe Martinicus, 2017: 191). La presentación digital de la documentación permite que se gestione de una forma más eficiente, disminuyendo los esfuerzos administrativos y aumentando la velocidad y la precisión de la información, minimizando errores. También permite un mejor seguimiento de los estados de los trámites por parte de las empresas.

Para América Latina la reducción de los tiempos es especialmente importante, dada la diferencia con otras regiones. “En América Latina y el Caribe, cumplir con los requisitos documentales y los procedimientos fronterizos lleva, en cada caso, entre dos y tres días; tales valores son menores que los que se registran en África (entre tres y cinco días para cada uno de estos dos pasos) pero sustancialmente mayores a los de Asia y, especialmente, a los de Europa y Norteamérica (menos de un día en cada caso)” (Volpe Martinicus, 2017: 23). La implementación de una VUCE permite reducir considerablemente los tiempos. El BID midió el impacto de las VUCE en un periodo de ocho años; los resultados arrojaron que los estados que las habían implementado redujeron en un 32% el tiempo requerido para las exportaciones. Por otro lado, aquellos que no lo hicieron, vieron incrementadas en un 13% las demoras para exportar (Opertti, 2019).

La reducción de los tiempos y plazos tiene repercusiones que permiten aumentar la frecuencia de los envíos. Esto es importante especialmente para aquellos productos que requieren una oferta flexible, así como los productos perecederos. También a nivel de los compradores puede haber un incentivo a comprar mayores cantidades, al recibir los bienes en las fechas pautadas, sin demoras innecesarias. Además, al reducirse los costos relacionados con regulaciones y procesos administrativos, podrían disminuir los costos finales de los productos.

Diversos estudios empíricos identifican el impacto de la aplicación de una VUCE en las exportaciones e importaciones. Volpe Martinicus analiza el caso de Costa Rica, para el período comprendido entre el 2007 y el 2013. De acuerdo a sus estimaciones, “(...) la ventanilla única se asocia con un crecimiento exportador un 71,1 % mayor. La tasa de crecimiento (logarítmica) promedio anual de las exportaciones a nivel de firma-producto-destino durante el período muestral se ubica en el 2 %, de modo que dicho resultado implicaría que las exportaciones procesadas a través de la ventanilla única electrónica habrían tenido una tasa de crecimiento 1,4 puntos porcentuales mayor que las exportaciones sujetas a procedimientos que no están informatizados” (2017: 217). Otras conclusiones del estudio señalan que la implementación de la VUCE estuvo asociada con

un aumento de la tasa de crecimiento de la cantidad de compradores del 22,4 % y de la tasa de crecimiento de la venta promedio por comprador del 43,5 %. El autor arriba a conclusiones similares para el caso de Colombia, que implementó en el 2005 un sistema de VUCE a través del cual se empezaron a procesar los permisos relacionados con las importaciones. Dicha implementación significó que los procesos de importación fueron más sencillos de realizar, lo que redundó en un aumento de las importaciones.

Un estudio realizado por Martínez-Zarzoso & Chelala (2020) también señala la relación entre la implementación de una VUCE y un aumento del comercio exterior. El análisis está realizado sobre 176 estados, en el periodo 1995-2007, analizando los flujos bilaterales de exportaciones e importaciones en función de los que tienen una VUCE funcionando y los que no, estimando el aumento del comercio internacional cuando las mismas están implementadas. El resultado principal del estudio indica que el comercio bilateral se incrementa en un 37% cuando ambos estados cuentan con VUCEs operacionales. Cuando sólo uno de los estados cuenta con la misma, se registra un aumento del 23% en las exportaciones y del 14% en las importaciones. Los autores señalan que estos impactos se relacionan con menores costos, aumento de la competitividad, la aparición de nuevos agentes y operadores de comercio exterior y el consecuente aumento de los volúmenes del comercio exterior y los plazos de tiempo involucrados, que permiten realizar más operaciones en un mismo período.

Además de los beneficios directos tanto en tiempos y costos, pueden agregarse otros indirectos, algunos de los cuales ya se han mencionado. Linke (2012) sostiene que la simplificación de los procesos asociados a una VUCE, aumenta los estándares de seguridad, previniendo fraudes, robos y otros crímenes asociados al comercio internacional que tienen efectos negativos en la competitividad tanto en el Estado que exporta como en el importador. Como también ya se mencionó, simplifica y facilita los procesos relacionados con el comercio exterior y el tránsito de mercancías, proveyendo de la información necesaria para cumplir con los requisitos burocráticos y legales, tanto para las empresas y los operadores de comercio exterior, como para las autoridades. En este sentido, permite el envío y la recepción de la información de forma ágil y eficiente. Todo el proceso mejora la eficiencia y la eficacia de los controles oficiales, redundando también en una reducción de costos para los gobiernos.

Un proyecto de implementación de VUCE también puede ser utilizado en un sentido más amplio, como un punto de inicio para la modernización de las administraciones aduaneras, portuarias y otras entidades gubernamentales, así como de otras iniciativas de facilitación del comercio. Podría implicar un cambio en la gestión estratégica de las aduanas y la modernización del resto de las agencias e instituciones relacionadas al comercio exterior, favoreciendo la interconexión y coordinación entre las mismas. No obstante, si bien es una posibilidad y podría ser un objetivo estratégico para favorecer

la facilitación del comercio en cualquier Estado, lo cierto es que los acuerdos políticos necesarios para la implementación o modernización de una VUCE muchas veces actúan como un impedimento para avanzar en este sentido, especialmente si el objetivo es extremadamente ambicioso.

Aunque la implementación aporta beneficios a todos los actores involucrados en el comercio exterior, tal lo expresado anteriormente, alcanzar los requerimientos y consensos necesarios puede presentar un desafío de importancia. La UN/CEFACT (2005) en su Recomendación N° 33 menciona una lista de factores necesarios que incluyen la voluntad política de realizar el proyecto, un liderazgo fuerte de la agencia gubernamental que lo lidere, una asociación entre el gobierno y las partes interesadas en el comercio exterior, así como una política de comunicación y marketing eficiente. Como puede observarse, estos requisitos no son sencillos de cumplir. También puede agregarse que será necesario la adecuación del marco legislativo y las regulaciones administrativas, lo cual dependerá de las posibilidades del gobierno de realizar estas modificaciones.

Las dificultades también se hacen evidentes teniendo en cuenta que antes de la implementación es necesario evaluar el impacto que dicha herramienta puede tener, la planificación estratégica que se requiere para adecuarlas al contexto que se esté transitando y la calidad de los servicios a ofrecer. Se trata de un proyecto que requiere de un esfuerzo considerable. En este sentido, el Banco Mundial (2014) advierte que la implementación de estos sistemas puede llevar años y se desarrollará en varias etapas. Requiere de un compromiso a largo plazo de los participantes en el comercio exterior tanto públicos como privados. Estos desafíos son aún más importantes teniendo en cuenta la inversión que requiere la implementación. Al igual que otras herramientas de facilitación del comercio, no aportarán beneficios inmediatamente dado que, como ya se mencionó, se trata de proyectos que conllevan varias etapas, en general de muchos años. El grado de inversión que se requerirá dependerá de una multiplicidad de factores tales como el tipo de VUCE que se quiera implementar, las tecnologías a utilizar, el grado de modernización existente, así como particularidades del Estado, como extensión geográfica, número de puertos y recursos existentes. Son proyectos que representan un esfuerzo de gran magnitud para los estados, dado que demandan una inversión considerable en tecnología adecuada y capital humano capacitado.

La voluntad política y los consensos necesarios deben partir del convencimiento de los beneficios que aportará dado que requerirá introducir cambios significativos en regulaciones, funciones y atribuciones. Será necesario redefinir los modelos operacionales y la forma de interrelación de un gran número de actores. Como sostiene Elorza (2012), uno de los retos importantes para la creación y consolidación de la VUCE, es que la coordinación y fluidez en el accionar de todas las entidades para realizar una operación de comercio, se visualice como parte de un proceso y no como una actividad

aislada en una entidad individual. Cualquier cambio en los procedimientos operativos de las entidades es difícil de aceptar tanto por las áreas operativas como por los funcionarios de rango superior. Por ello, otro de los obstáculos fundamentales a enfrentar es la presencia de múltiples resistencias institucionales al cambio funcional. Aunque en muchos casos estas resistencias al cambio son de carácter más personal que institucional, la ausencia de un soporte formal es el principal catalizador de las mismas.

La VUCE y los estados parte del MERCOSUR

El MERCOSUR se inició formalmente con la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991, entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Venezuela se sumó como Estado parte el 05 de julio de 2006, pero se encuentra actualmente suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes desde el 05 de agosto del 2017. A los fines de este capítulo se hará referencia solamente a los estados que son miembros plenos del MERCOSUR en la actualidad.

En sus orígenes, se plantearon como herramienta de integración la baja automática, lineal y progresiva de aranceles internos con el fin de llegar a constituir una zona de libre comercio. Si bien el bloque comenzó con un impulso de naturaleza comercial, se fueron agregando otras áreas a medida que la integración fue profundizándose. Los estados miembros comprendieron que, si bien la liberalización comercial era un paso necesario, también se debían abarcar otras áreas para lograr una consolidación y profundización del proceso de integración. Así, a lo largo de las últimas décadas, el MERCOSUR fue incorporando otras dimensiones, como la cultural, educativa, estructural y productiva.

Aunque se ha intentado profundizar el bloque, el MERCOSUR ha transitado etapas de avances y estancamientos en el proceso. Algunos de los planteos actuales se refieren a que la unión aduanera es imperfecta e ineficiente en términos de desarrollo competitivo, con aranceles elevados y múltiples perforaciones del arancel externo común. También se señala que el relacionamiento externo del bloque es débil, con pocos acuerdos comerciales, un mecanismo lento para la toma de decisiones y divergencias entre sus socios en cuanto a los objetivos de inserción internacional. El espacio intra-zona continúa presentando dificultades de acceso y escasa integración y armonización regulatoria (Rozemberg et al., 2019).

Estas situaciones también han generado una falta de coordinación entre los estados en cuestiones y temáticas que podrían beneficiarlos si trabajaran de forma conjunta o cooperativa. Un claro ejemplo puede ser las VUCEs dado que cada Estado ha desarrollado su propio modelo sin tener en cuenta en su concepción una posible interoperabilidad con sus socios. Como se mencionó previamente, así sucedió habitualmente en la mayoría de los estados, primero generan su propia VUCE y luego, en una etapa posterior, la interoperabilidad entre las mismas. No obstante, en el caso del MERCOSUR puede considerarse una oportunidad perdida, dado que el proceso ya se había iniciado cuando la mayoría de los estados parte comenzaron a desarrollar sus VUCEs. Así mismo, como también se mencionó, si bien las mismas requieren una inversión importante, los beneficios superan ampliamente la misma y, al tratarse de temas técnicos, podría ser más fácil arribar a un consenso que en otras cuestiones. No fue lo que sucedió, sino que cada Estado inició su propio proceso de implementación.

En el caso de Argentina, a partir del Decreto 1079/2016, de octubre del 2016, se establece el Régimen Nacional de Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino (VUCEA⁷) para la administración de los trámites vinculados a las declaraciones, permisos, certificaciones, licencias y demás autorizaciones y gestiones necesarias para realizar las operaciones de importación, exportación y tránsito de todo tipo de mercancías. El BID aportó asesoría técnica, así como financiamiento (90% de los fondos). La VUCEA comenzó a funcionar en diciembre del 2018 y se proyectaba realizar una implementación por etapas, con una primera en la cual los operadores de comercio exterior, las Pymes, las grandes empresas y despachantes pudieron gestionar y visualizar el estado de sus trámites, tener acceso a certificados emitidos, entre otras funcionalidades.

Así mismo, se creó la Central de Información de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (CIVUCE⁸) como herramienta asociada a la VUCEA que permite acceder a toda la información sobre la normativa de comercio exterior, incluyendo normas técnicas, de salud y de seguridad, derechos arancelarios a pagar y los impuestos internos. También se pueden consultar los acuerdos comerciales en vigor, así como información general sobre el mercado argentino.

Si bien se esperaba que para el 2020 se alcanzara la interoperabilidad, lo cierto es que el proceso de implementación está retrasado respecto al cronograma. Algunas funcionalidades aún no están implementadas, tales como la gestión de los certificados de origen, que se mantienen en soporte papel. Se realizó un avance importante para facilitar las operaciones de comercio exterior pero aún queda un recorrido importante a realizar. Puede considerarse que Argentina implementó de forma tardía la VUCE,

7 <https://www.argentina.gob.ar/vuce>

8 <https://ci.vuce.gob.ar/>

en comparación a otros estados. Esto también puede verse en relación al Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC, dado que incluyó la mayoría de las disposiciones de la sección I en la categoría A (lo que significa su aplicación desde la entrada en vigor del acuerdo) pero entre los pocos exceptuados justamente se encuentra el párrafo 4 del artículo 10, que se refiere a la Ventanilla Única. En este sentido, se solicitó que se incluya la misma en la categoría B, teniendo como fecha indicativa para su aplicación 5 años a partir de la entrada en vigor del Acuerdo (Comité sobre Facilitación del Comercio, 2017). Sería importante para Argentina avanzar en torno a la consolidación de la VUCEA, ampliando su funcionamiento y permitiendo la interoperabilidad, especialmente con sus socios del MERCOSUR.

En el caso de Brasil, ya en 1992 mediante el Decreto 660 instituyó el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SISCOMEX) como un instrumento administrativo que integraba las actividades de registro y control de las operaciones de comercio exterior, mediante un flujo único y computarizado de información. En el 2014, por el Decreto 8229 se creó el *Programa Portal Único de Comércio Exterior* (Portal Siscomex) con el objetivo de atender de forma más eficiente las demandas del comercio exterior brasileño, con procesos de exportación e importación más eficientes y armonizados y lograr una integración mayor entre los actores públicos y privados. El sistema está completamente operativo desde octubre 2018, aunque se sigue trabajando para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos.

De acuerdo a los datos aportados por el gobierno brasileño, el objetivo es reducir los plazos en el comercio exterior, pasando de 13 a 8 días en las exportaciones y de 17 a 10 días en las importaciones, así como eliminar el 99% de los documentos⁹. A partir de 2018 se encuentra 100% implementada como parte del proyecto la Declaración Única de Exportación (DU-E), que sustituye documentos redundantes (como el Registro de Exportación y la Declaración de Exportación) y reduce la necesidad de presentar informes. La Declaración Única de Importación se encuentra en desarrollo en sus etapas iniciales.

El Portal Siscomex permite a las empresas resolver sus operaciones y realizar consultas de una forma eficiente y sencilla. Asimismo, redujo la cantidad de accesos necesarios para presentar documentación. Incluye también un sistema de entrenamiento para los operadores de comercio exterior. A diferencia del caso argentino, la VUCE en Brasil se encuentra en un estado avanzando de desarrollo. Si bien algunas funcionalidades aún no se encuentran operativas, se está avanzando en ese sentido, así como en la implementación de mejoras. El grado de avance de su VUCE ha permitido que Brasil

9 Datos disponibles en: <http://www.siscomex.gov.br/conheca-o-programa/sobre-o-programa-portal-unico-de-comercio-exterior/#beneficios>

la haya notificado como categoría A en relación al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, lo que significa que aplica las disposiciones del mismo relacionadas desde la entrada en vigor del Acuerdo (Comité sobre Facilitación del Comercio, 2018).

Por su parte, Paraguay presenta la particularidad de no tener una única VUCE, sino tres portales que no se encuentran integrados: la Ventanilla Única de Exportación (VUE), la Ventanilla Única del Importador (VUI) y el Sistema SOFIA. Esto implica que los operadores de comercio exterior deberán ingresar a dos plataformas, VUE y Sistema SOFIA para las exportaciones y este último y VUI para las importaciones.

El Sistema de Ordenamiento Fiscal del Impuesto en Aduanas (SOFIA) tuvo su origen en 1992 con el objetivo de informatizar los procesos aduaneros. Progresivamente fue expandiéndose a todas las administraciones aduaneras del Estado y buscó especializarse en función a la particularidad operativa de cada una de ellas. El Sistema SOFIA depende de la Dirección Nacional de Aduanas.

La VUE comenzó a desarrollarse en el 2003, con apoyo del BID y fue autorizada por el Decreto 7290/2006. Su creación tenía como meta la simplificación de los procesos de exportación, a partir del registro del exportador hasta los trámites de egreso de mercancías. Se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Industria y Comercio. Procesa casi la totalidad de las operaciones de exportación mensuales y entre los trámites que permite gestionar se encuentran las certificaciones de origen, el Registro Único del Exportador y los trámites de cupos para exportación. Participan una cantidad considerable de instituciones rectoras, tanto públicas como privadas¹⁰.

La VUI se creó a partir del sistema de gestión electrónico VUE, mediante la firma de un Convenio de Cooperación y Asistencia entre el Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección Nacional de Aduanas. La VUI depende de esta última. El Decreto N° 3002/2015 del 2015 estableció y autorizó el funcionamiento de la VUI. Permite a los importadores gestionar las autorizaciones a través de internet, mediante la tramitación electrónica de todo el proceso operativo, además de tramitar permisos y certificaciones del proceso de importación, entre otros trámites. Un gran número de instituciones son parte de la VUI, de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, por ejemplo, SENAVE (vegetales, semillas y agroquímicos), dinavisa (medicamentos) y DIMABEL (material bélico y componentes detonantes)¹¹. Estas instituciones se fueron incorporando de manera escalonada.

10 Se puede consultar la lista completa en: <http://www.vue.org.py/instituciones-rectoras.php>

11 Puede consultarse la lista completa en <https://www.aduana.gov.py/125-6-ventanilla-unica-del-importador--vui-.html#>

Si bien Paraguay presenta importantes avances en relación con las operaciones de comercio exterior por intermedio de ventanillas electrónicas, aún se requiere la incorporación de trámites y la automatización en un grado mayor de las operaciones. El hecho de presentar distintas plataformas, dependientes de distintos organismos gubernamentales, complejiza el sistema y las operatorias y las interfaces no son lo suficientemente amigables con los usuarios. No obstante, el grado de desarrollo alcanzado ha permitido a Paraguay notificar como categoría A el párrafo 4 del artículo 10 del Acuerdo de Facilitación del Comercio (Ventanilla Única), aplicando las disposiciones del mismo relacionadas desde la entrada en vigor del Acuerdo (Comité sobre Facilitación del Comercio, 2014a).

Por último, Uruguay comenzó un proceso de modernización aduanero en el 2007 financiado también por el BID. En el 2011 se empezó a desarrollar la VUCE, que fue creada en el 2013 por la Ley de Rendición de Cuentas N° 19149 (artículo 378) y entró en funcionamiento ese mismo año. La plataforma permite al usuario identificar todos los documentos requeridos para una operación de comercio exterior y enviar la solicitud electrónica adjuntando los documentos digitalizados. Se puede gestionar de forma electrónica licencias, permisos, certificados, declaraciones y demás autorizaciones requeridas. El sistema está integrado de forma completa con la Dirección Nacional de Aduanas, enviando de forma automática la información y la documentación.

Uruguay ha dado una gran relevancia a la evaluación y medición del desempeño de la VUCE. Desde el 2017 publica en su página web un informe detallado con los resultados anuales¹². De acuerdo al informe de diciembre 2020, se encuentran implementados el 85% de los procesos de comercio exterior, el 84% de las operaciones se realizaron con documentos electrónicos y se encuentran integradas al sistema el 91% de las agencias intervinientes en el comercio internacional (VUCE Uruguay, 2020). Para medir el impacto en tiempo y costo de las operaciones, se construyeron dos indicadores que tomaban cinco procesos testigos. Se acuerdo a los resultados, si bien se registran avances, aún no se visualizan cambios de relevancia y se espera que dichos indicadores tengan un impacto en los próximos resultados. No obstante, se observan resultados en relación con el sector público. Se calcula que, desde el inicio de la VUCE, el ahorro para el sector privado ha sido de más de 24 millones de dólares, con una reducción por trámite de 17 dólares y una reducción de más de dos millones de horas hombre invertidas. También para el sector público puede constatarse una reducción de tiempos. En 2016 comenzó a realizarse la medición del impacto considerando las horas que un trámite permanece en poder del funcionario mientras es revisado. En el 2016 el tiempo promedio era de 30.6 horas y para el 2020 se había reducido a 20.3 horas. Asimismo, con relación a la interoperabilidad de las VUCEs con los estados

12 <https://vuce.gub.uy/acerca-de-vuce/#tab-c15d68044265f1f6f69>

parte del MERCOSUR, se informa que se han intercambiado 88.299 Certificados de Origen con Brasil, 53.484 con Argentina y 626 con Paraguay.

La creación de la VUCE en Uruguay ha permitido una agilización y mayor transparencia en los trámites de comercio exterior. Se puede resaltar la importancia otorgada a la medición de los resultados, que permite destacar los logros obtenidos y los puntos claves que necesitan un mayor desarrollo. El nivel de avance alcanzado ha permitido a Uruguay incluir, a excepción del artículo 7.3, todas las disposiciones de la sección I del Acuerdo de Facilitación del Comercio (incluyendo el párrafo 4, Ventanilla Única) dentro de la categoría A, por lo que aplica las mismas desde la entrada en vigor del Acuerdo (Comité sobre Facilitación del Comercio, 2014b).

Como se mencionó previamente, cada uno de los estados parte del MERCOSUR desarrolló su propia VUCE, con objetivos, modelos y características propias, de acuerdo a sus plazos. Si bien es un esquema habitual en la mayoría de los estados, dificulta la interoperabilidad dado que los modelos de datos son diferentes, el acceso a la información distinta, los grados de desarrollo de las VUCEs varían e, incluso, son distintos los idiomas, entre muchas otras particularidades. No obstante, ya desde hace unos años se está planteando la necesidad de la interoperabilidad y se encuentra en desarrollo entre los estados del bloque.

El MERCOSUR ha adoptado algunos instrumentos en materia de facilitación del comercio desde su formación, tales como la Decisión 4/2000 (Acuerdo de Recife) que se refiere a controles integrados en frontera, la Decisión 26/2006 (Convenio de Cooperación entre las Aduanas del MERCOSUR) y la Directiva 13/2012 (Iniciativa de Seguridad en el Tránsito Aduanero) relacionada al precinto electrónico. No obstante, sin dudas, el avance más importante se produjo con la adopción del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio del MERCOSUR (2019). El mismo tiene como objetivo contribuir a los esfuerzos de los estados partes para agilizar y simplificar los procedimientos asociados a las operaciones de comercio exterior y consagrar en un documento común las normas y principios para la facilitación del comercio con la finalidad de fortalecer la integración regional. Está en concordancia con las disposiciones del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC y establece un conjunto amplio de principios tales como la transparencia y la simplificación de procedimientos comerciales. También introduce aspectos específicos de la tramitación aduanera, como el despacho previo.

El artículo 18 refiere a las VUCEs, sosteniendo que los estados promoverán su desarrollo, así como la interoperabilidad entre las mismas. Indica directrices relacionadas a fin de asegurar la interoperabilidad para los documentos y la información, así como los requisitos legales de los estados. Deberán contar con esquemas informáticos que permitan la transferencia de información de manera electrónica y basarse en el Modelo

de Datos de la OMA, y otros estándares internacionales. El Acuerdo entrará en vigor sesenta (60) días después del depósito del instrumento de ratificación por el segundo Estado parte del MERCOSUR. A pesar de aún no haberse ratificado, se espera que el Acuerdo impulse la interoperabilidad entre las distintas VUCEs, especialmente teniendo en cuenta que es un proceso planificado desde hace muchos años.

Asimismo, en el 2019, el Consejo del Mercado Común aprobó el Marco General de las Iniciativas Facilitadoras del Comercio del MERCOSUR (2019), con el objetivo de promover iniciativas facilitadoras del comercio sobre cuestiones referentes a reglamentos técnicos, normas técnicas y acreditaciones a fin de fomentar la cooperación entre los estados partes para facilitar el acceso a sus mercados y aumentar el conocimiento de sus respectivos sistemas regulatorios, así como simplificar procedimientos y requisitos administrativos. También acordar herramientas que permitan resolver conflictos comerciales. Si bien el Marco no trata específicamente sobre las VUCEs, es un instrumento importante para avanzar con la facilitación del comercio al interior del bloque.

Además de estas iniciativas intrabloque, se puede destacar que en abril del 2017 en la reunión ministerial del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico¹³, en Buenos Aires, los estados trazaron una *hoja de ruta* y establecieron líneas de trabajo en distintos temas, entre los que se encuentra la facilitación del comercio y las VUCEs. Esta hoja de ruta sería complementada y ampliada luego de la celebración de la primera Cumbre entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, en julio del 2018. En la misma se definió el Plan de Acción de Puerto Vallarta (24/07/2018) con el fin de continuar avanzando en la cooperación y la integración entre ambos bloques. Incluye una lista de temas, con las correspondientes acciones a implementar, entre las que se puede destacar las relacionadas con la facilitación del comercio, siendo uno de los objetivos concluir un Acuerdo Marco. Entre las acciones a implementar, se menciona específicamente la promoción de la interoperabilidad de las VUCEs, pudiéndose señalar la importancia de este tema tanto para los estados individuales, como para los procesos de integración y las relaciones entre distintos bloques.

De lo analizado a lo largo de esta sección, se puede concluir la importancia creciente de las VUCEs para el MERCOSUR como proceso de integración, así como para cada uno de los estados parte. Si bien cada uno de ellos ha realizado avances en el desarrollo de sus propias ventanillas, cada uno en distintos niveles tiene oportunidades de mejora y desarrollo. Asimismo, la interoperabilidad está ganando importancia como tema de

13 La Alianza del Pacífico es un mecanismo de articulación política y económica, de cooperación e integración conformado por Chile, Colombia, México y Perú. Fue establecido en abril de 2011 y constituido formal y jurídicamente el 6 de junio de 2012 con la suscripción del Acuerdo Marco.

agenda, permitiendo que los procesos de comercio exterior sean más sencillos, fluidos y transparentes entre todos los socios comerciales y aumentando así los beneficios que las VUCEs pueden generar para todos los involucrados.

Reflexiones finales

Los avances tecnológicos han permitido una modernización de todo lo relacionado con el comercio exterior, así como un acceso inmediato a la información. En este sentido, la facilitación del comercio aprovecha estos desarrollos para simplificar, armonizar y estandarizar los procedimientos relacionados con las exportaciones y las importaciones. Se destacan por su importancia en este contexto, como ya se ha visto, las VUCEs.

La VUCE reduce los costos comerciales, a la vez que incrementa la velocidad en las que las operaciones de comercio exterior se realizan, simplificando los trámites aduaneros y haciendo más eficientes los procesos, favoreciendo la reducción de la presentación de documentación, idealmente en un solo punto de entrada y una única vez. Como ya se mencionó, las pruebas empíricas arrojan resultados positivos con relación a las ganancias económicas relacionadas con la implementación, así como los beneficios relacionados con reducción de tiempo y aumento de la transparencia y la seguridad en los procesos relacionados al comercio exterior. Asimismo, puede incluirse como un proyecto de modernización más amplio y ambicioso, en el cual funcione como un primer paso en la reestructuración y modernización de todas las estructuras y agencias relacionadas con el comercio exterior. Por supuesto, esto presenta desafíos relacionados con los niveles de inversión requeridos, la necesidad de capacitación de los recursos humanos y la voluntad política necesaria para estas transformaciones.

Los estados parte del MERCOSUR han podido avanzar en este sentido, realizando inversiones para el desarrollo de sus propias VUCEs, cada uno siguiendo su propio modelo y encontrándose actualmente en distintos grados de desarrollo. Si bien los resultados alcanzados en cada uno son positivos, los beneficios podrían ser aún mayores de lograr avanzar en la modernización y en un proceso de mejora continua de sus plataformas. La gran deuda pendiente, sin dudas, es la interoperabilidad de las distintas VUCEs. Si bien se ha proyectado como una necesidad, aún es necesario tomar las medidas requeridas para su concreción. Pueden considerarse positivo en este sentido que el MERCOSUR haya adoptado su propio Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (en consonancia con el de la OMC), donde se impulsa la modernización de las VU-

CEs y la necesidad que las mismas sean interoperables. Aunque el mismo no ha sido aún ratificado, es esperable que lo sea en un futuro no muy lejano y ha jerarquizado la cuestión dentro del bloque como tema de agenda.

Finalmente, es inevitable hacer referencia a la situación mundial generada por la pandemia del Covid-19, que afectó a todos los aspectos de la vida humana y ocasionó pérdidas irreparables en vidas humanas e impactó en todas las economías y los flujos de comercios. La facilitación del comercio en general y la VUCE en particular pueden permitir una eficiente circulación comercial de bienes al reducir la necesidad de papeles y favorecer la documentación electrónica, reduciendo el contacto humano; garantizar el flujo de información en un contexto sumamente cambiante; permitir que los involucrados en las operatorias de comercio exterior conozcan los protocolos y controles aplicables y otras medidas destinadas a aplicar medidas más seguras. Queda planteada como posible línea de investigación para futuros trabajos el impacto que tuvo la VUCE (o que podría haber tenido) para evitar la propagación del COVID-19 en relación a las operaciones de comercio exterior.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (2014, Noviembre 28). Disponible en: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/L/940.pdf>
- Acuerdo sobre Facilitación del Comercio del Mercosur (2019, Diciembre 4). “Decisión del Mercosur 29/2019”. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/75425_DEC_029_2019_ES_Acuerdo%20Facilitacion%20Comercio.pdf
- Banco Mundial (2014). “Implementing Trade Single Windows in Singapore, Colombia and Azerbaijan”. *Doing Business 2014*.
- Comité sobre Facilitación del Comercio (2014a). “Notificación de los compromisos de las diferentes categorías en virtud del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Comunicación de Paraguay. WT/PCTF/N/PRY/1”. Disponible en: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/PCTF/NPRY1.pdf&Open=True>

- Comité sobre Facilitación del Comercio (2014b). “Notificación de los compromisos de las diferentes categorías en virtud del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Comunicación de Uruguay. WT/PCTF/N/URY/1”. Disponible en: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/PCTF/NURY1.pdf&Open=True>
- Comité sobre Facilitación del Comercio (2017). “Notificación de los compromisos en virtud del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Comunicación De Argentina. G/TFA/N/ARG/1 *”. Disponible en: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/TFA/NARG1.pdf&Open=True>
- Comité sobre Facilitación del Comercio (2018). “Notificación de los compromisos de las diferentes categorías en virtud del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Comunicación del Brasil. G/TFA/N/BRA/1/Add.1”. Disponible en: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/TFA/NBRA1A1.pdf&Open=True>
- Elorza, J.C. (2012). *Ventanilla Única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación exitosa en América Latina*. Caracas: CAF.
- Ley de Rendición de Cuentas N° 19149 (2013) Uruguay. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19149-2013>
- Linke, M. (2012). “Connecting Logistics Networks Globally Via the UN Single Window Concept”. *Journal of Globalization Studies*, 3(2): 139–154.
- Marco General para las Iniciativas Facilitadoras del Comercio en el Mercosur (2019). “Decisión del Mercosur 16/2019”. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/75395_DEC_016-2019_ES_Iniciativas%20Facilitadoras%20del%20Comercio.pdf
- Martínez-Zarzoso, I. & Chelala, S. (2020). “The impact of single windows on trade”. *The World Economy*, 43(10): 2549-2573.
- Moisés, E. & Sorescu, S. (2013). “Trade Facilitation Indicators: The Potential Impact of Trade Facilitation on Developing Countries’ Trade”. *OECD Trade Policy Papers*, 144. Paris: OECD Publishing.
- Opertti, F. (2019). “Cómo América Latina puede reducir los costos de logística comercial”. *Integración y Comercio*. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/america-latina-logistica-comercial/>

- Organización Mundial de Aduanas (2017). *Building a Single Window Environment*. Compendium. Disponible en: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/single-window-guidelines.aspx>
- Plan de Acción de Puerto Vallarta entre los países de la Alianza del Pacífico y del Mercosur (2018, Julio 24). Disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/PacificAlliance/Presidential_Declarations/XIII_Puerto_Vallarta_Declaration_s.pdf
- Rozemberg, R.; Campos, R.; Gayá, R.; Makuc, A. & Svarzman, G. (2019). “Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario”. *BID Nota Técnica* N° IDB-TN-1675. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/informe-mercosur-hacia-un-cambio-necesario>
- Thorrens, J.D. (2020). “La ventanilla única de comercio exterior: ¿cuánto aporta a la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas?”. *Documentos de Proyectos LC/TS.2019/110*. Santiago: CEPAL.
- UN/CEFACT (2005). *Recommendation N° 33: Guidelines on establishing a Single Window*. ECE/TRADE/352. Ginebra: Naciones Unidas.
- UN/CEFACT (2015). *Recommendation N° 04: National Trade Facilitation Bodies*. ECE/TRADE/425. Ginebra: Naciones Unidas.
- UN/CEFACT (2017). *Recommendation N° 36: Single Window Interoperability Recommendation*. ECE/TRADE/431. Ginebra: Naciones Unidas.
- Volpe Martinicus, C. (2017). *Cómo salir del laberinto fronterizo: una evaluación de las iniciativas de facilitación del comercio en América Latina y el Caribe*. Informe Especial sobre Integración y Comercio; Banco Interamericano de Desarrollo.
- VUCE Uruguay (2020), “Resultados alcanzados”. Disponible en: <https://vuce.gub.uy/wp-content/uploads/2021/05/RESULTADOS-VUCE-2020-1.pdf>

DECRETOS

- Decreto 1079/2016 (2016). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/266261/norma.htm>
- Decreto 660 (1992). Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0660.htm

- Decreto 8229 (2014) Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/decreto/D8229.htm

- Decreto 3002/2015 (2015). Disponible en: https://www.presidencia.gov.py/url-sistema-visor-decretos/index.php/ver_decreto/19621

- Decreto 7290/2006 (2006). Disponible en: http://www.vue.org.py/resoluciones/mic/vue/Decreto_2006_N-7290_Por_la_Cual_se_Autoriza_La_Aplicacion_del_Sistema_VUE.pdf