



ISSN 1853-0362

BRUMARIO 3

Octubre - Noviembre 2010
CUADERNOS DE PENSAMIENTO



Especial Política y Relaciones Internacionales

Carlos Pérez Llana

Paola Baroni - Florencia Rubiolo

Daniel Roura - Luciano Liendo - Joaquín Coniglio

Nadia Nasanovsky - Rómulo Montes - Gonzalo Roza

Verónica Cicolatti - Virginia Iribarne - Delfina Caula

Marcela Cabello - Lucas Van Der Velde

Brumario – Cuadernos de Pensamiento

Revista electrónica de ciencias sociales – ISSN 1853-0362

Dirección postal: Pedro de Ledesma 2393 - Córdoba - Argentina

Mail: brumariodigital@hotmail.com revistabrumario@gmail.com

Web: <http://www.actiweb.es/brumario>

Director

ROMULO MONTES

Consejo editorial

LIC. GEORGINA TAVELLA (UES21)

LIC FRANCISCO VIALE LINARES (UCC - UES21)

LIC. ROMULO MONTES (UES21 - UNQ)

CAROLINA TOULOUSE (UES21)

Comité Académico Evaluador Externo

DRA. MARTA PHILP (CEA - UNC)

DRA. MARIA CECILIA CARO (UES21)

DRA. ANA FASS (UCC - UES21)

DR. EDUARDO BOLOGNA (CEA- UNC- UCC)

DR. JAVIER MOYANO (CEA - UNC)

DR. IGNACIO LIENDO (UCC - UNLaR)

MGTR. BELEN MENDE - (UES21 - UCC)

MGTR ALEJANDRA MARTINEZ (UES21 - CONICET)

MGTR. LUISA TILLERO SALAZAR (UES21)

MGTR. PABLO CABAS (UES21 - UCC)

Portada de este número: firma del tratado de Munster, 1648 (Gerard Terborch)

INDICE

Dedicatoria.....	3
Pérez Llana, Carlos. <i>El regreso de la Historia</i>	4
Baroni Paola, Rubiolo Florencia. <i>India y América Latina</i>	13
Nasanovsky Nadia. <i>Sudamérica y EEUU: Unasur</i>	23
Liendo Luciano. <i>Gobernanza y Poder</i>	30
Coniglio Joaquín. <i>Construcción de identidad: El Líbano</i>	40
Van Der Velde Lucas. <i>Brasil: Liderazgo</i>	50
Montes Rómulo. <i>Integración: América Latina</i>	61
Iribarne Virginia - Caula Delfina. <i>China e India</i>	69
Roza Gonzalo. <i>Geopolítica: La Antártida</i>	81
Roura Daniel. <i>Intereses Globales de Brasil</i>	94
Cabello Marcela. <i>Securitización y Narcoterrorismo</i>	101
Cipolatti Verónica. <i>Cambio Climático: Maldivas</i>	112
Entrevista al Dr. Carlos Pérez Llana.....	125
Foro UES21.....	128
Normas y Convocatoria.....	129

DEDICATORIA

Número dedicado al maestro Carlos Pérez Llana

Mucho tiene que ver el Doctor Pérez Llana con el desarrollo de las Relaciones Internacionales en la Argentina.

Persona generosa, ha dedicado gran parte de su vida a la docencia en Relaciones Internacionales, siendo un gran analista que ha plasmado su visión tanto en libros, como en artículos o notas periodísticas.

Es un gran impulsor de quienes lo rodean –alumnos, profesores, compañeros-, a saber más, a perfeccionarse, a leer, a participar, a escribir...

Mentor de la carrera en la Universidad Empresarial Siglo 21 de la ciudad Córdoba, se declara amante de los libros, es un referente analítico ineludible, está interiorizado de lo que sucede en casi todos los rincones del planeta y por lo tanto una de las fuentes académicas más seguras a quien recurrir en busca de orientación e información.

Por su incansable trabajo en el ámbito de las Relaciones Internacionales, por su gran entrega a la ciencia y por ser inspiración para muchos de nosotros, le dedicamos este número.

EL REGRESO DE LA HISTORIA: LA POLÍTICA INTERNACIONAL DURANTE LA POSTGUERRA FRÍA 1989-1997

Este fragmento de la introducción a su libro *El regreso de la Historia*, nos permite apreciar el estilo metodológico, la amplitud investigativa y la capacidad de análisis del Dr. Carlos Pérez Llana. Texto que no pierde vigencia y que se ha convertido en un material ineludible en el campo de las Relaciones Internacionales

Nuevas conjeturas¹

Si en estricto sentido el régimen soviético colapsó de manera definitiva en 1997, debido fundamentalmente al fracaso del golpe anti reformista de agosto y a la fractura de la Unión Soviética, en virtud del acuerdo alcanzado entre Boris Yeltsin y las cúpulas de Bielorrusia y Ucrania luego de la rendición de los putschistas, es posible sostener que la caída del Muro de Berlín, en 1989, constituyó el punto de ruptura desde el cual queda habilitada la idea de fin de un ciclo-en términos de relaciones internacionales y de fin de siglo- en clave política.

Desde 1941, cuando fue consagrada en los EEUU la “doctrina de la contención”, hasta 1989, la Guerra Fría caracterizó a las relaciones internacionales. Durante ese largo ciclo hubo “momentos” de mayor o menor voltaje político: así los 40 tuvieron su epicentro en el bloqueo de Berlín, los 50 serán recordados por la Guerra de Corea; los 60 conocieron el clímax de la crisis de los misiles en Cuba, y en los 70 *la détente* alimentó el optimismo; por ejemplo, en los fastos de la Conferencia de Helsinki de 1975, y el desasosiego, originado en la irracional expansión soviética de la segunda mitad de la década.

La llegada de Gorbachov al poder no necesariamente habilita a sostener que la Guerra Fría finalizó en 1985. En la medida en que el discurso era “reformular para salvar”, la dialéctica Este-Oeste no tenía por que desaparecer y bien pudo ser interpretado como un nuevo intento de ganar tiempo a través de la distensión. En cambio, a partir de 1989 pueden constatarse hechos que sí pronunciaron la muerte del sistema y, consecuentemente el fin del ciclo inaugurado en 1947. Ese año registró el debate en el nuevo Parlamento elegido en Junio, donde la crítica abierta al régimen significó el fin del terror; el triunfo de los disidentes en algunos distritos clave de Rusia, Ucrania y las Repúblicas Bálticas, la retirada de Afganistán y, por último, la caída del Muro de Berlín.

¹ Pérez Llana, Carlos. *El Regreso de la Historia: La Política Internacional durante la postguerra fría 1989-1997*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1998

La evocación de fin de siglo está sustentada en una certidumbre: políticamente hablando, el siglo XX giró en torno a una agenda donde el totalitarismo ocupó el papel protagónico. En efecto a partir de la Revolución de 1917 quedó consagrado un modelo que, administrado por una elite pretendidamente esclarecida, abrazó el sueño de organizar desde el Estado la política y la economía. Por esa razón, es después de la Primera Guerra cuando nace el siglo XX, ya que la pretensión universalista del puñado de revolucionarios soviéticos obligadamente conducía a la política a vivir tensionada entre libertad y opresión.

El modelo totalitario soviético, frente a desafíos y fracasos, registró momentos en los que el Estado dejó que se respiraran algunos espacios de libertad, concretamente bajo la NEP de Lenin, pero lo cierto es que en la década del 30 Stalin perfeccionó el régimen a niveles inimaginables. Por esos años, con la crisis de la economía internacional, otros totalitarismos vieron la luz, concretamente el fascismo -que describió el nuevo orden como “total” y el nazismo. La colusión entre Moscú y Berlín -corporizada en el Pacto de 1939- la guerra, la implantación del comunismo en Europa Central y la Guerra Fría son las evidencias más concretas de la centralidad del totalitarismo como actor histórico protagónico, ora en el plano de las relaciones internacionales, ora en la dimensión nacional de la política. Por esa razón el colapso del régimen soviético marca el fin de siglo, sin que esta signifique el “fin de la historia”.

Conjeturas posguerra fría

Con razón el fin de ciclo y de siglo constituye un verdadero desafío analítico para la comunidad académica que ahora debe “recoger el guante” en una doble lectura. La primera es de naturaleza histórica: se trata de explicar los acontecimientos y de justificar por qué no se preveía lo que sucedió; la segunda lectura está orientada al futuro y constituye el ejercicio conjetural.

La reflexión histórica está dando lugar a un debate apasionante donde queda claro que muy pocos soviólogos acertarán y que esa disciplina, en general, no supo descifrar las señales provenientes del mundo comunista. En algunos trabajos publicadas en los 70 (M. Lewin, d. Haugh y E. Tood) aparecieron diagnósticos heterodoxos donde se puso en duda la fortaleza del régimen comunista. Sin, embargo, el velo ideológico pudo más, avalando la tesis que afirmaba la cuasi indestructibilidad del régimen soviético ya que el totalitarismo constituía un estadio histórico irreversible.

La discusión acerca de por qué no se previó el colapso soviético da lugar a todo tipo de explicaciones, pero las más elaboradas pueden encontrarse en el N° 31 de *The National Interest* (primavera de 1993), bajo el título “Why did it happen? Del conjunto de artículos puede extraerse una síntesis del pensamiento soviológico norteamericano: la Unión Soviética podría haberse salvado, como imperio y como sistema, de no haber existido Gorbachov. En otras palabras, si éste no hubiera intentado reformar el sistema, el régimen soviético aún estaría con vida. De esta forma el comunismo cierra un ciclo perfecto: pocos hombres lo impusieron y un hombre lo destruyó. Aquí la historia se condensa en Lenin, Stalin y Gorbachov.

Las conjeturas posguerra fría obviamente han proliferado a partir de 1989. Con seguridad, la primera reflexión estimuladora fue la de F. Fukuyama. Su principal ensayo aparecido en 1989 en *The National Interest*, fue luego perfeccionado en su libro *El Fin De La Historia Y El Último Hombre*, ambos aportes constituyen una originalidad en la medida que allí interactúan las relaciones internacionales y la meditación filosófica. Sin

embargo, el debate suscitado por las tesis de F. Fukuyama ha quedado reducido a la esfera filosófica, cuando afirma que luego de un largo paréntesis histórico, en el que se produjo la auto negación de la negación (fascista-nazista y comunista), habría quedado confirmado el aserto de Hegel: “La historia en principio ha terminado”.

Desde las relaciones internacionales conviene retener de las ideas de Fukuyama, básicamente aquello que permita predecir la trama futura donde confluyen tendencias, conflictos y mecanismos de cooperación. En tal sentido, el punto más vulnerable de la interpretación hegeliana, en la visión de Kojeve, ensayada por el consultor de la Rand Corporation, es aquel que se refiere a la virtual consagración de la democracia como sistema universal. Para F. Fukuyama este sistema le provee al hombre respuestas a sus deseos de igualdad cuando en los análisis del propio filósofo norteamericano japonés el deseo de imponer caracterizaría al hombre. En suma para Fukuyama la ambición de dominar sólo habría sido anestesiada en beneficio del deseo igualitarista. Esta línea argumental lleva entonces, en estricta coherencia, a razonar que podría haber un retroceso histórico donde los combates y conflictos volverían en la medida que el instinto de dominación pudiera reemerger. En términos hegelianos la historia, según Fukuyama, recomenzaría y las relaciones internacionales reflejarían un salto cualitativo hacia los conflictos.

Otra lectura muy forzada es la que postula el unipolarismo como consecuencia natural del fin de la guerra fría. Quienes sostienen la tesis del orden Unilateral, en general, provienen de la llamada escuela “realista” de las relaciones internacionales. Para ellos la paz, o mejor dicho la ausencia de guerra, sólo puede ser garantizada por un Estado *hegemónico*. Así el concierto europeo del siglo XIX, la fracasada experiencia de la Sociedad de las Naciones y el orden de la guerra fría habrían sido precarios en la medida que el equilibrio de poder estuvo basado en una lógica objetivamente inestable. Faltó, según esa visión, un Estado ordenador.

Las unipolaristas afirman que sólo la hegemonía garantiza la paz: en lo militar, porque nadie está en condiciones de desafiar al poder hegemónico, y en las demás esferas porque éste facilita la cooperación que en ellas se requiere.

Esta es una visión simplificada del orden internacional, ya que los unipolaristas priorizan las relaciones interestatales y la dimensión estratégico-militar, que ha llevado a algunos observadores a identificar unilateralismo con *pax* y, en este caso, con *pax americana*.

Las tesis unipolaristas han sido asumidas, en Estados Unidos, por algunos de los sectores neoconservadores que a principios de la década de los 80 se encolumnaron detrás de la candidatura de Ronald Reagan. Durante el segundo mandato republicano esos grupos se desilusionaron con quien, habiendo calificado a la Unión Soviética como el “imperio del mal”, luego terminó negociando con Gorbachov, en términos supuestamente peligrosos, en la reunión cumbre celebrada en Reykjavik en octubre de 1986.

Charles Krauthammer, en el artículo “The Unipolar Moment”-aparecido en la revista *Foreign Affairs*-, desarrolla la tesis hegemónica: “La preeminencia norteamericana está, basada en que éste es el único país dotado de poderes militares, diplomáticos y económicos capaz de desempeñar un papel decisivo en cualquier lugar del mundo”. Krauthammer incluye el poder económico, pero en todo momento el argumento decisivo en favor del unipolarismo se apoya en el poder militar norteamericano.

Así, para el unipolarismo, Estados Unidos estaría en condiciones de modelar el orden posguerra fría, en el cual los desafíos provendrían, básicamente, de los “Estados armados, un heterogéneo lote de países dotados con armas nucleares, misilísticas y químicas, generalmente ubicadas en el mundo no desarrollado. En otras palabras, los países como Irak constituirían la única amenaza militar a la hegemonía unilateral ejercida por Washington.

El unilateralismo concibe a la hegemonía como algo inevitable en función de las condiciones socio-históricas existentes. La paz resultante sería la garantía del orden internacional y el liderazgo norteamericano se ejercería en forma tolerable, por no ser el fruto de un proyecto imperial sino el resultante de datos objetivos. Para autores como George Liska (*Imperial America*, 1967), el paradigma del super estado se expresa arquetípicamente en el Imperio Romano.

Ahora bien, ¿qué consideraciones merece la visión unipolarista del orden internacional? La primera cuestión evoca a la historia. Autores como Arnold Toynbee, en *America and the World Revolution*, y el propio George Liska, han estudiado la analogía entre la expansión norteamericana y la naturaleza del Imperio Romano. En términos de régimen político, Toynbee nos recuerda que aun en su época esclarecida, concretamente bajo Augusto y los Antoninas, la estructura imperial necesitó de un régimen cesáreo. Salvando el tiempo; esta reflexión resulta pertinente para Estados Unidos, dado que existe un conflicto insoslayable entre la cultura y los valores republicanos y democráticos, que anidan en la sociedad norteamericana, y las necesidades de comando unificado que demanda toda estructura hegemónica-imperial.

La tensión permanente entre el Ejecutivo y el Legislativo en torno a las facultades de guerra muestra las dificultades operacionales que encuentra el unipolarismo cuando se trata de poner en marcha la lógica intervencionista. La sociedad norteamericana tampoco avala los supuestos del unipolarismo y así se comprueba, por ejemplo, en los análisis de opinión pública efectuados por John Rielly(*Public Opinion: “ The Pulse of the 90)* . Para los norteamericanos la prioridad de la política exterior debe ser la defensa del empleo (65 por ciento) y las principales amenazas serían el poder económico del Japón (63 por ciento) y la competencia europea (41 por ciento). No se advierte en las encuestas del Chicago Council on Foreign Relations, que preside John Rielly, la inseguridad militar, pero en cambio se constata la sensación de vulnerabilidad económica.

La segunda cuestión obligadamente evoca los aspectos económicos. La *pax americana* que de hecho postulan los unipolaristas recibe también la lección del pasado. En efecto, históricamente se demuestra que los esquemas imperiales requieren una eficaz administración y la continua expansión económica. Cuando ambas circunstancias dejan de existir sobreviene la decadencia.

La historia de la decadencia de los sistemas imperiales nos conduce al presente y aquí se advierte la segunda gran debilidad de las tesis unipolaristas. ¿Es posible afirmar la hegemonía estratégico-global de Estados Unidos si este país ya no es la potencia económica hegemónica? Si políticamente la sociedad norteamericana no parece dispuesta a ejercer el rol de gendarme mundial, como lo evidencian los estudios de John Rielly, también existen restricciones económicas muy serias que condicionan el supuesto central del unipolarismo: hegemonía global-intervencionista.

Paul Kennedy, en su monumental obra *Auge y caída de las grandes potencias*, introdujo, poco tiempo antes del colapso del sistema comunista, una cuestión que en los 80 estuvo en el núcleo del debate norteamericano: ¿Existe la decadencia? ¿Es posible remontarla?

La tesis de Kennedy, al describir el auge y la caída de los imperios, alude al gasto militar como causa de la declinación, ya que la primacía bélica debilitaría las capacidades productivas. El imperio soviético declinante corroboraría el estudio del historiador británico, quien también lanzó una advertencia a la sociedad norteamericana.

Cuando todavía la Guerra del Golfo ocupa el centro de la atención pública internacional, el Consejo Norteamericano de la Competitividad publicó un informe donde se constata la debilidad norteamericana en los sectores tecnológicos de punta. Así, sobra un total de 94 tecnologías consideradas claves, en 7.5 de ellas los Estados Unidos estarán irremediablemente ausentes en la segunda mitad de la década de los años '90. En 18 tecnologías el informe considera la situación como "precarias" y sólo en 25 casos los Estados Unidos serían competitivos. En 1989, el mismo Consejo demostró que las firmas norteamericanas habían perdido posiciones en el mercado mundial de productos clave. Entre 1980 y 1988, la producción de fibras ópticas se pasó del 73 al 42 por ciento; del 60 al 36 por ciento en los semiconductores; del 56 al 20 por ciento en los circuitos de memorias sofisticadas, y del 18 al 7 por ciento en el sector de máquinas herramienta. Sin poner en duda estos datos, lo cierto es que en los Estados Unidos ha habido reacciones; inspiradas o no en este tipo de informes, traducidas en políticas industriales activas.

Así la administración Clinton impulsó muchas fusiones estratégicas como es el caso del sector aeronáutico, donde es claro el objetivo: debilitar a la competencia europea. Paralelamente, el crecimiento sostenido de la economía americana en los últimos años seguramente transformó los datos que aseguran en el aludido Informe sobre la Competitividad. Pero donde la economía americana sin duda se ha posicionado estratégicamente es en el sector de las comunicaciones y el transporte de informaciones, sin duda el "combustible" de la economía del futuro. Allí las ventajas que poseen los EE.UU. son enormes e inalcanzables. Como lo señala Jacques Attali, los americanos han sido los primeros que desembarcaron en el continente virtual y para el 2005 el "séptimo continente", donde se comercia en forma creciente vía Internet y próximamente en la red americana "Telediscs, será para los EE.UU. lo que América fue para los europeos a partir del descubrimiento en 1492. Hoy el 70% de los intercambios de ese continente son americanos y las empresas americanas son las que han desarrollado las tecnologías, el conocimiento y el marco jurídico.

Múltiples ensayos fueron publicados en respuesta a la tesis de la decadencia: así, Henry Nau (*The myth of America's Decline*), Joseph Nye (*Bound to Led*) y Richard Rosencrance (*Americas Economic Resurgence*) ejemplifican la vitalidad intelectual norteamericana que cuestiona las premoniciones de Paul Kennedy. Pero, sugestivamente, para todos los casos se postulan respuestas que con necesidad implican cambios notables y medidas drásticas, concretamente en el sistema educativo, la estructura impositiva, la cultura empresarial y en muchos hábitos sólidamente instalados en la sociedad norteamericana.

Por último, el unipolarismo también soslaya, o simplifica, cuestiones relevantes. Así, el concepto de poder está excesivamente supeditado al poder militar, al cual se lo

crea fungible, esto es, capaz de resolver conflictos como los del Golfo, el manejo de las tasas de interés, las controversias comerciales y los problemas ecológicos. No prevé, tampoco, el incremento de los conflictos derivados de las interdependencias económicas ya que ahora, sin la amenaza soviética, muchos aliados de Estados Unidos estarán menos dispuestos a aceptar las sugerencias provenientes de Washington.

Concluyendo, la concepción de un orden unipolar parece ignorar el pasado y no existe presunción alguna que permita avalar la tesis según la cual los Estados Unidos están en condiciones de imponer, en base a sus propios intereses y criterios, las reglas de comportamiento internacional y definir cuáles son las amenazas y los desafíos.

Una tercera lectura del mundo post 1989 centraliza el análisis en el comportamiento de los Estados protagónicos.

Obviamente aquí confluyen los realistas y neo-realistas, pero además de ellos es posible identificar a un conjunto de especialistas que básicamente coinciden en un punto: sin un gobierno central y sin un régimen el mundo es anárquico. En esas condiciones la preocupación por una regulación, al menos precaria, las aglutina; sólo que de acuerdo a los paradigmas de cada analista, la anarquía es menor o mayor y la regulación más a menos posible. Los modelos de regulación, históricamente hablando, desde la paz de Westfalia -1648- a la fecha, habrían sido básicamente tres: “balance de poder”, “disuasión nuclear” y “coalición de Estados centrales”.

Para Henry Kissinger las relaciones internacionales posguerra fría se asemejarán a la diplomacia del siglo XIX; consecuentemente postula una reflexión concebida en términos de equilibrio de poder y de legitimidad. Kissinger, si bien hace la analogía con el siglo pasado, reconoce que existen cambios que hacen inviable la repetición de estilos y de métodos. Él acepta la existencia de problemas de naturaleza global, sólo que esos temas los ve tratados desde la óptica nacional. En línea con sus viejas creencias, el ex consejero del presidente Nixon identifica como principales desafíos al orden internacional a los Estados con vocación de hegemonía regional; por esa razón postula la incorporación de esos actores a la estructura decisional, que de hecho administra el modelo de equilibrio, concretamente alude a países como China, India y Turquía (además de los Estados Unidos, Europa y Japón). Refiriéndose al papel norteamericano en el mundo de los 90, Henry Kissinger es enfático al sostener “que los EE.UU. asisten al glorioso crepúsculo de la unipolaridad americana”. Si evocamos nuevamente la historia, lo que está concibiendo Kissinger en código realista para su país es una diplomacia similar a la que practicó Inglaterra en los siglos XVIII y XIX, y Francia, respecto de Europa Central, entre los siglos XVII y XVIII.

Resumiendo, según Kissinger, el modelo de equilibrio de poder debe ser reconsiderado para, a la luz de los cambios, en las posiciones de poder relativo. La invariación de la escuela realista está presente y no habría grandes cambios en la política mundial.

Richard Rosencrance se inclina a pensar en términos de coalición de Estados centrales. Para el profesor de la Universidad de California el fin de la guerra fría significó, también, la virtual desaparición del modelo de “disuasión nuclear que, al igual que el caso de Europa en el siglo XVII, habría agotado económicamente a los Estados Unidos y a la Unión Soviética, en beneficio de los Estados mercantilmente orientados que se ahorraron el gasto militar.

El paradigma de R. Rosencrance estuvo en vigencia en la Europa pos napoleónica hasta mediados del siglo XIX. En ese lapso, lo que básicamente aglutinó fue la voluntad de impedir la emergencia de un poder revolucionario, ya que el concierto europeo le atribuyó a la contestación social el origen de la guerra en base a la causalidad establecida entre la Revolución Francesa y las convulsiones posteriores que asolaron al Viejo Continente. La coincidencia ideológica, la renuncia a la guerra que hicieron los Estados centrales y la prioridad otorgada a la cuestión social y económica, como antídoto antirrevolucionario, fueron las respuestas preventivas. Los cambios políticos ocurridos en Francia -1830-, y en Gran Bretaña -1832- fracturaron el consenso ideológico, al oponer las potencias liberales vs. Las potencias partidarias del *statu quo*, Rusia, Austria y Prusia. En el siglo XX, la frustrada experiencia de la Sociedad de las Naciones pudo haber sido, de acuerdo con Rosencrance, una nueva recreación del paradigma de la concertación de “Estados centrales”.

En la década de los 90 la viabilidad del modelo depende, básicamente, del grado de coincidencia ideológica y del involucramiento de los Estados centrales. Mientras imperó el conflicto Este-Oeste, la falta de consenso en torno a valores trasladó el conflicto al seno del sistema de seguridad colectivo, concretamente al Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas; en el Golfo las nuevas realidades ideológicas hicieron posible el armado de la coalición, pero en el conflicto de los Balcanes las señales no fueron precisamente en el sendero del acuerdo, y este complicó el accionar de las Naciones Unidas. Simultáneamente existe un peligro que no puede soslayarse y que fue la causal del fracaso de la Sociedad de las Naciones: el aislacionismo que pueden llegar a practicar algunos de los Estados centrales.

Rosencrance no lo dice pero ese reflejo puede surgir en los Estados Unidos. El presidente Wilson padeció esa tendencia que ahora puede reflotar en base al discurso “primero la agenda interna”; en Rusia el repliegue es casi obligatorio en término de priorizar las reformas pero en los sectores nostálgicos, todavía están vivos los designios de gran potencia a “lo Breznev”, Alemania y Japón están sumergidas en la economía y en el relevo generacional de su elite dirigente al igual que China, de manera que nadie está en condiciones de garantizar la consagración de estos Estados al servicio de una idea mínima y común de orden internacional.

Finalmente la concertación de Estados centrales, de acuerdo con las concepciones clásicas que Rosencrance comparte en su artículo: “A New Concert of Power”, requeriría la presencia de una amenaza, o cooperar para el logro de algún designio. Y esto es más que dudoso en los términos allí definidos; concretamente, la amenaza residiría en la fragilidad de la economía internacional. ¿Acaso esto preocupa, en forma similar, en Washington, Bruselas, Tokio y Pekín?

Entre los que priorizan, en términos de conjeturas, el comportamiento de los Estados protagónicos, están quienes les otorgan más importancia a las relaciones de conflicto, en desmedro de las de cooperación, entre estos Estados. Así para J. Garten, sin enemigo común, con visiones contrapuestas de sus intereses, y bajo el influjo de diferentes concepciones de la economía de mercado, el panorama internacional dista mucho del paradigma del orden.

Garten afirma que las historias económicas de los Estados Unidos, Alemania y Japón marcan derroteros que las distinguen, pero destaca cierta convergencia en las experiencias germana y nipona. Adicionalmente levanta dos argumentos en favor de su

tesis de “paz fría”: sin el desafío que implicaba la Unión Soviética no habrá alineamientos automáticos y la práctica de cada modelo de gestión económica lleva a las tres a sostener relaciones más que difíciles, donde se combinan la cooperación y el conflicto.

Para quienes adhieren a la escuela neo-realista la relación entre los Estados protagónicos de la posguerra fría obligadamente se deslizará hacia la esfera de los conflictos. Así C.Layne, en un artículo publicado en *International Security*, sostiene que el mundo unipolar, heredero del bipolarismo naturalmente desembocará en el multipolarismo. Él comparte la tesis de M. Webb y S. Krasner, quienes afirman que la “hegemonía benigna de los Estados Unidos no podrá sostenerse en el tiempo y que los terceros Estados no son indiferentes a la distribución de las ganancias. En la conjetura del Prof. Layne, Japón y Alemania pretenderán alcanzar todos los atributos del poder, incluido el componente nuclear. Si bien esta visión equipara a Tokio y Bonn, es mucho más asertivo el juicio respecto de Japón. En apoyo de la tesis, Layne advierte acerca de las implicancias del shock geopolítico que se producirá en la primera década del próximo siglo, momento en el que algunos pronostican que el producto japonés superará al norteamericano.

Esta posición neo-realista coincide con otras opiniones que están alertando acerca de la inconveniencia de la retirada de las tropas norteamericanas estacionadas en Japón y Europa. Los estudios de la RAND, citados por Layne, aconsejan el mantenimiento de esas fuerzas en el entendimiento de que así Japón y Alemania no tendrán incentivos para iniciar un rearme.

Para Los que razonan en términos de inevitabilidad del surgimiento de una virtual alianza germano-nipona, antinorteamericana, el mundo posguerra fría se perfila en términos casi traumáticos. Ya no se trataría de una competencia, como la entiende Garten, sino de un camino hacia la guerra. Este determinismo, que pretende apoyarse en la historia y en las conductas supuestamente invariables de Los Estados, no deja de reflejar los temores que registran los relevamientos de opinión realizados en Los Estados Unidos, donde el miedo asiático está fuertemente instalado, y es obviamente alimentado por algunas opiniones que vienen levantando la voz en el Japón.

Los llamados teóricos institucionalistas ven en el mundo de la posguerra fría la posibilidad de ver corporizadas sus profecías en torno a la viabilidad de los modelos de cooperación. Para Robert Keohane, no se trata de afirmar “que Los Estados estén siempre altamente constreñidos por las instituciones internacionales... Sin embargo, “las acciones estatales dependen; considerablemente, de los acuerdos institucionales. Obviamente, según los institucionalistas; Los Estados deben compartir algunos intereses mutuos y el principal interés es el beneficio.

Las instituciones, según Keohane; son un conjunto de reglas -formales e informales- que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas. Así definidas, las instituciones se corporizan en tres formas: organismos internacionales, regímenes internacionales y convenciones. Estas formas ahora estarían sufriendo las consecuencias del fin de ciclo. Los “organismos internacionales”, tipo las Naciones Unidas; los “regímenes internacionales”, v.g. el régimen de mutuas limitaciones acordado por los EE.UU. y la URSS en materia estratégico-militar; y las “convenciones”, por ejemplo en las prácticas de la reciprocidad que establecen los gobiernos entre sí.

Desde la perspectiva de los institucionalistas, sin conflicto Este-Oeste la política internacional requiere de mayor cooperación, en circunstancias donde han desaparecido los obstáculos derivados de la competencia entre Washington y Moscú.

En virtud de la nueva conformación internacional, la mayor parte de la red de organismos internacionales debería ser repensada y muchas de los regímenes también sufrirán modificaciones en sus respectivas agendas, particularmente en la dimensión estratégica, que fue el eje de la pulseada soviética americana.

Las Naciones Unidas, hoy constituyen la mayor esperanza para quienes depositan en éste organismo una gran expectativa; ora en torno a los temas de la seguridad colectiva, ora en torno a lo que se vincula a lo que se ha dado en llamar la agenda global (medio ambiente; desarrollo; migraciones; población; etc.). Sin el veto, que fue la regla de la guerra fría, pudo comprobarse en la Guerra del Golfo las posibilidades que se le abrieron al organismo que tantas veces fue cuestionado en épocas donde el exceso de politización la condenó a la parálisis. Pero una vez iniciada la “segunda guerra fría”, después de la Guerra del Golfo, la ONU volvió a paralizarse.

En la perspectiva de los institucionalistas mucho resta por hacer. Así, comenzando por la ONU, está planteado el tema de la reforma de la Carta, donde la cuestión de la ampliación, de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ha provocado los primeros debates acerca de quiénes *deben* incorporarse al selecto círculo que posee el poder de veto. ¿Serán Alemania y Japón?

En Europa, sin duda la región de mayor densidad institucional, desde los organismos de seguridad, vg. la OTAN, pasando por el propio edificio comunitario de Bruselas, hasta instituciones más recientes, como la Organización de Cooperación y Seguridad Europea, todo deberá reformularse ya que esas instituciones fueron pensadas para un mundo que se fue. Sólo el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo es un organismo de la nueva generación concebido para apoyar el proceso de tránsito al mercado de los ex países comunistas.

Finalmente, en el ámbito de las relaciones económicas internacionales, en la línea de los institucionalistas, deberían perfeccionarse los mecanismos abocados a los temas del comercio y de la moneda. Más allá de los avatares post-Ronda Uruguay del GATT, la cierto es que al menos dos aspectos merecen señalarse y que sin duda confrontan con el optimismo de quienes postulan la cooperación en ese ámbito. En primer lugar, al desaparecer la estructura bipolar (EE.UU.-URSS) el actor predominante, en este caso Washington; no tiene incentivos para permitirles ganancias fáciles a sus aliados - situación constatable en las décadas del 50 y del 60-; en este caso el comercio multilateral no sería fácilmente compatible con la configuración multipolar emergente en los 90.

En segundo lugar, el futuro del comercio libre está asociado a una serie de condiciones que no necesariamente hoy existen. En la medida que el Japón y los “tigres asiáticos” sigan privilegiando un modelo de baja calidad de vida, por más que Europa y los Estados Unidos mejoren su competitividad vía la tecnología intensiva y con cargo al desempleo, la carrera resulta muy difícil para los países que han optado por un modelo de bienestar. Por esa razón; difícilmente el conflicto planteado en torno al comercio internacional pueda resolverse por la vía de los arreglos institucionales si, previamente, no se plantea la necesidad de un acuerdo macro. Asia seguirá resistiéndose a que se introduzcan temas como las condiciones laborales, mientras los EE.UU. consideran que

lo acordado en la OMC no es suficiente. En cuanto a la esfera monetaria, los institucionalistas tienen ante sí un formidable desafío: cómo organizar ese régimen cuando los flujos diarios en los mercados de cambios superan en treinta veces a los movimientos comerciales; en otros términos, esas masas de recursos suman quinientos billones de dólares cuando el total de las reservas de los bancos centrales llega a un billón de dólares, v sea que la relación entre los Estados y el mercado es de uno a quinientos.

John L. Gaddis, en su libro “The United States and the End of the Cold War”, en el capítulo final, se propone identificar el nuevo clivaje que debería sustituir al conflicto Washington-Moscú. Para el profesor de la Universidad de Ohio, la competencia esta vez se dará en términos de procesos y concretamente los define como la pugna entre las fuerzas pro-integración vs. el proceso internacional de fragmentación.

Los caminos de la integración-globalización para otros autores básicamente son las comunicaciones y la economía, aunque Gaddis coloca en la misma jerarquía a la seguridad y a las ideas. Paralelamente, nacionalismos, racismos y religiones serían las principales manifestaciones de las tendencias que confluirían en el proceso internacional de fragmentación.

Globalización vs. Fractura constituye una simplificación en la búsqueda de una nueva lectura y por esa razón puede confundirse cartografía con topografía, ya que aquí se requiere un nivel de detalle que una ecuación binaria no está en condiciones de brindar. Pero en honor a la verdad, también es cierto que la idea de un mundo dividido entre democracias y totalitarismos, el pivote de la doctrina Truman de 1947, no dejó de ser un reduccionismo exagerado, donde muchas cosas quedaban sin una explicación.

Cartográficamente hablando, la conjetura de Gaddis permite introducirse en el mundo de la posguerra fría con un nivel adecuado de aproximación a los fenómenos y a las tendencias que la atraviesan. Así se evita quedar prisionero de los marcos de referencia histórico-deterministas y no obliga a tomar partido entre quienes creen identificar los senderos del orden y las que a través de imágenes se aproximan a la idea del caos, cuando en realidad desde 1989 en adelante el mundo es cualitativamente mejor, en la medida que al menos es más seguro en términos globales, en virtud de que no existe la amenaza nuclear, escenografía irracional que prácticamente encapsuló las relaciones internacionales a partir de 1947.

El enfoque de Gaddis permite avanzar más allá y sin duda aparecen múltiples posibilidades de análisis al hacer interactuar ambos polos. En efecto, el proceso de integración no es ajena al de fractura que en los hechos la alimenta en una doble dimensión: la divisoria social que se crea dentro del mundo desarrollado y la brecha que se agranda entre el Norte y el Sur.

En el propio seno de los países industrializados ocurren fenómenos que se proyectan a las relaciones internacionales, particularmente en todo lo que hace a las consecuencias del clivaje social que se produce entre los sectores modernos, activamente involucrados en el proceso de globalización y que ven satisfacer allí sus demandas materiales en permanente crecimiento, y los sectores sociales que quedan fuera o temen ser afectados por la integración. Así en las consultas realizadas en Europa, en torno a la aprobación del Tratado de Maastricht, resultó evidente la existencia de esta nueva realineación de coaliciones sociales: de un lado, los sectores más educados, urbanos y jóvenes, para quienes la idea de Europa está asociada a un futuro mejor, y en la

otra coalición se anotaron los sectores rurales, la tercera edad, las de menor nivel educativo y, en general, los que desarrollan actividades rutinarias en los sectores productivos más expuestos a la competencia internacional, todos ellos temerosos a la idea de una supranacionalidad capaz de erosionar situaciones y derechos adquiridos.

En realidad la fragmentación, ora en el Norte, ora en el Sur, es la resultante del proceso de exclusión que se genera en el ámbito de la economía y de la política globalizada. La búsqueda permanente de la competitividad lleva a los Estados a privilegiar todo aquello que favorezca la mejor inserción de las estructuras productivas que desarrollan sus actividades en su territorio y este proceso genera básicamente desempleo. Esto obligaría a los Estados, como contrapartida, a potenciar las políticas sociales, pero los elevados déficit del sector público no permiten, el incremento de un gasto que, en realidad, constituye la contratación de un patrimonio cultural que privilegia un tipo de calidad de vida que ayer fue una conquista y que hoy es nostalgia para los sectores que la globalización expulsa del mercado de trabajo. Esta situación también se registra en el mundo en desarrollo, particularmente en los países que no han logrado incorporarse a la economía mundial en forma activa, en los 70 y los 80. Allí, en el Sur, la exclusión afecta al conjunto de países, dado que pocos sectores participan en la globalización.

La globalización también potencia a las corrientes nacionalistas, e incluso a los fundamentalismos religiosos, en la medida en que el proceso de licuación de las identidades nacionales provoca el rechazo de quienes se sienten virtualmente desamparados o sin puntas de referencia identificatorias. Esto explica el resurgimiento de la idea de lo nacional y de movimientos que apelan a la interpretación literal de los textos religiosos, sobre toda en las naciones donde imperó el “orden del sistema soviético” y que ahora contemplan la liberación de todas aquellas fuerzas centrípetas que el totalitarismo ayudó a congelar y a contener.

INDIA Y AMÉRICA LATINA: ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL

Lic. Paola Andrea Baroni (UES21) - Lic. María Florencia Rubiolo (UES21)

En el contexto económico internacional actual, caracterizado por una creciente interdependencia de las economías y de las finanzas y un alto grado de competencia comercial, la llegada a India a Latinoamérica se considera tardía. A pesar de ello su impacto en las economías de la región va en aumento debido al incremento de los flujos comerciales. Nos proponemos analizar aquí la política de India en la región y vincularla con el rol de América Latina en el sistema económico internacional y sus posibilidades de reformular su inserción a partir de la menor vinculación relativa con actores tradicionales como los Estados. Se tendrá en cuenta los desafíos y las oportunidades que la aproximación de una economía emergente, como India, puede generar para la región en las postrimerías de los bicentenarios de las independencias latinoamericanas.

Introducción

De acuerdo a Robert Gilpin, la globalización trajo consigo cambios económicos y políticos. Entre los primeros se cuentan la mayor integración de las finanzas y el aumento de la competencia comercial a partir de los ochenta². Además, como parte del segundo grupo, caen significativamente las barreras al comercio internacional como producto de las sucesivas rondas de negociación multilateral, y a este fenómeno se suman los avances tecnológicos para dar un mayor empuje a la extensión del comercio mundial³. Estos numerosos y profundos cambios que alteraron el escenario económico mundial de las últimas décadas del siglo XX generaron nuevos problemas y desafíos a los Estados en general, y a los menos desarrollados en particular.

En este contexto de globalización y competencia comercial, la llegada de India a América Latina puede claramente ser caracterizada como tardía. Por supuesto este retraso se compara con la llegada de otros actores no tradicionales a la región, principalmente la de su contraparte asiática más renombrada, la República Popular China. Se debe, en gran medida, a una tradicional política India de autonomía respecto del sector externo lo que condujo a una tardía apertura e inserción en el escenario comercial internacional.

Una vez derribadas algunas de las barreras al comercio que India mantenía, y aún mantiene, relativamente altas en comparación con otras economías, comienza a incentivarse el intercambio con diferentes regiones del mundo. Dentro de este esquema

² GILPIN, R: *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, pág.5, 2001, Princeton University Press, Princeton.

³ Idem, pag. 6

América Latina, y más específicamente su parte sur, no se constituye en un área prioritaria de la política exterior económica del país. No obstante pueden encontrarse indicadores de un crecimiento de la presencia India en la región, tanto en términos comerciales como de inversiones. En este trabajo nos interesa explorar cuales han sido las líneas de política externa seguidas por India hacia América del Sur y que lugar ocupa en su agenda económica contemporánea. Tomaremos dos conceptos como guía de nuestro análisis: el de diplomacia económica, que nos permitirá profundizar tanto en los lazos bilaterales como multilaterales del país con esta región del globo, y el de diversificación comercial, como estrategia de inserción en un escenario económico internacional altamente dinámico y competitivo.

Nuestro objetivo es, no sólo analizar la política india en la región, sino también vincularla con el rol de América Latina en el sistema económico internacional y sus posibilidades de reformular su inserción a partir de la menor vinculación relativa con actores tradicionales como Estados y la Unión Europea. Entonces, tendremos en cuenta los desafíos y las oportunidades que la aproximación de una economía emergente, como India, puede generar para la región en las postrimerías de los bicentenarios de las independencias latinoamericanas.

La incipiente aproximación de India hacia América del Sur

La política exterior de India desde su independencia hasta la década del noventa estuvo guiada por la necesidad de crear una economía autosuficiente y reducir los altos niveles de pobreza, dentro de un marco democrático. Para ello se implementó una estrategia socialista con fuerte intervención estatal, basada en el desarrollo de la industria pesada, una política de sustitución de importaciones y represión financiera. El resultado de este modelo fue un excesivo control sobre la producción, la inversión y el comercio, y políticas de estímulo al comercio interno y de inversión extranjera que sumieron al país en el aislamiento económico internacional⁴.

En 1991, las condiciones internas de bajo crecimiento y baja y obsoleta productividad se conjugaron con las repercusiones que en la economía nacional tuvo la Guerra del Golfo. Esto llevó a la entrada en default de la economía – sin precedente en la historia post-independentista – que condujo al país a aceptar un programa de ajuste estructural del FMI⁵. Este fue el puntapié inicial para la apertura de la economía y la consecuente inserción internacional.

La liberalización comercial que se sucedió puede dividirse en dos períodos: el primero entre 1991 y 1995 y el segundo durante la segunda mitad de la misma década. El primero se caracterizó por la fuerte caída de las barreras arancelarias lo que incentivó el comercio exterior; el segundo por una consolidación de estas medidas pero sin profundización de las mismas⁶. Este proceso permite explicar el tardío acercamiento de India a América Latina, y específicamente a América del Sur.

La inserción tardía de la India dentro del sistema económico internacional le generó la necesidad de diseñar objetivos de política exterior orientados a posicionarse dentro de un escenario que en la década del noventa se encontraba en un proceso de

⁴ RAJAN, Ramkishan S.; SEN, R: “Trade Reforms In India Ten Years On: How Has It Fared Compared To Its East Asian Neighbours?”, pp. 1y 2, 2001, ISEAS. Visiting Researchers Series No.1.

⁵ Ídem, pág.2

⁶ Ídem, pág. 4

reestructuración. Su modelo para lograrlo ha sido la diplomacia económica que supone promover el comercio exterior y las inversiones, la construcción de fuertes lazos con las principales potencias y con los referentes del mundo en desarrollo⁷

El multipolarismo y la cooperación Sur-Sur también son dos estrategias que se enmarcan en su modelo de diplomacia económica. Según Rubén Marx⁸ la diplomacia económica está vinculada a la firma de acuerdos comerciales bilaterales, regionales y multilaterales, la defensa de las inversiones y de la propiedad intelectual, y el afianzamiento de la competitividad basada en ventajas tecnológicas de las partes y el acceso a los mercados. La participación india en el G20, G33 y NAMA 11 son ejemplos de su preferencia por estrategias multilaterales con los países en desarrollo. Aunque su área geográfica prioritaria en este sentido es el Sur de Asia, existen acuerdos con el MERCOSUR – firmado en 2003, vigente desde junio 2009 – y la intención de establecer un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR y SACU⁹. Otros ejemplos de ello son el status de observador en la OEA, contactos con el CAN y el CARICOM y el Grupo Río. Además ha firmado acuerdos de cooperación con el Sistema de Integración Centroamericano¹⁰.

Dentro de esta política de acercamiento hacia la región la iniciativa que pone claramente de manifiesto la relevancia de ALC en la agenda económica hindú es la denominada *Focus LAC*. Implementada desde 1997 y diseñada específicamente para profundizar las relaciones económicas con esta región, el programa está orientado a coordinar esfuerzos públicos y privados para promover exportaciones hacia sus principales socios latinoamericanos en rubros como textiles, productos químicos, software, medicinas, entre otros¹¹. A través del mismo también brinda asistencia financiera a las empresas indias que quieran participar en exposiciones comerciales, para que se sumen a delegaciones que visiten la región y para que realicen estudios de mercado. Financian pasaje aéreo y alojamiento local a los importadores y empresarios latinoamericanos, así éstos pueden asistir a eventos de exportación y a exposiciones comerciales en la India¹²

En el marco de la diplomacia económica, el país ha firmado numerosos acuerdos bilaterales de entendimiento y cooperación con países de Sudamérica. Entre ellos con Venezuela, Ecuador, Argentina, Colombia, Chile y Brasil. Estos acuerdos ponen de manifiesto propuestas e intenciones de las partes, que hasta ahora sólo se han plasmado en el acuerdo entre MERCOSUR e India. A su vez firmó acuerdos de protección y promoción de inversiones con Argentina en 1999, Uruguay en 2008 y Colombia en 2009.

⁷ PÉREZ LLANA, C; LAFFAYE, S. y STANCANELLI, N.: “Radiografía económica de la mayor democracia del mundo”, en *Res Diplomática*, pág. 101, 2008, Segunda época, n 3, Buenos Aires, Junio,

⁸ MARX, R.: “Los países BRIC en la agenda internacional”, pág. 91, 2009, En *Archivos del presente*. No. 51:

⁹ PÉREZ LLANA, C; LAFFAYE, S. y STANCANELLI, N, Op. Cit. Pp. 112 y 113

¹⁰ CESARÍN, Sergio (2007). “La seducción combinada: China e India en América Latina y el Caribe” Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Asia Pacífico. Disponible en:

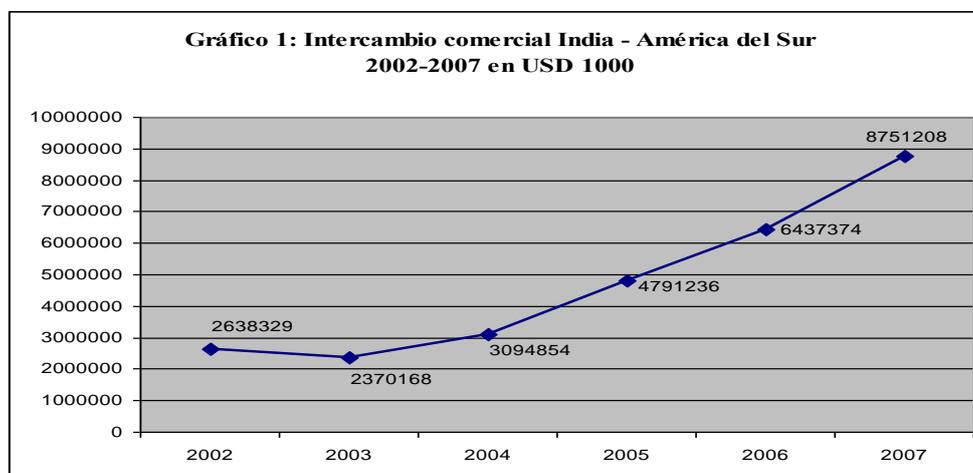
<http://www.caei.com.ar/es/programas/asia/29.pdf><http://www.caei.com.ar/es/programas/asia/29.pdf>

¹¹ Idem

¹² VISWANATHAN, R.: “Socios a largo plazo”, en *Res Diplomática*, 2008, pág. 77, Segunda época, n 3, Buenos Aires, Junio

El intercambio comercial con toda la región de América del Sur – sin incluir a Surinam – aumentó en un 230 por ciento entre 2002 y 2007, pasando de 2.638 millones a 8.751 millones de dólares (ver gráfico 1). El principal socio de India en la región es Brasil con un total de 3.221 millones de dólares en 2007. Chile y Argentina son el segundo y tercer socio respectivamente. Llama la atención al analizar las estadísticas comerciales, que a partir de 2006 Chile se convirtió en el principal exportador de América del Sur hacia India, y en 2007 el total de exportaciones chilenas – 2.212 millones de dólares - duplicó el de Brasil – 954 millones.

El crecimiento exponencial que muestran las exportaciones de Chile a India tiene íntima relación con el Acuerdo de Alcance Parcial firmado por las partes en marzo 2006 y en vigencia desde agosto 2007. En virtud del mismo un “98 por ciento de las exportaciones chilenas y el 91 por ciento de las indias tienen una rebaja arancelaria promedio de 20 por ciento desde el momento de la entrada en vigencia. Chile rebajó los aranceles de 296 productos indios, mientras que India rebajó los aranceles a 266 productos chilenos”¹³. De esta manera Chile no sólo se convierte en el país con el mayor saldo de balanza comercial con India en la región, sino también el que mostró el mayor crecimiento en el volumen de intercambio. Esto nos permite estimar que Chile puede convertirse en el principal socio comercial de India en un corto plazo si Brasil no toma las medidas necesarias para incrementar sus intercambios con el país asiático. Pero, la mayor relevancia del tema para la región en su conjunto, es que India tiene un amplio potencial como receptor de exportaciones sudamericanas, dada la complementariedad de las economías, el crecimiento poblacional de India y el aumento de su capacidad de poder adquisitivo.



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Estadísticas de Comercio Bilateral 2002-2008. Elaboración propia.

En cuanto a las inversiones está focalizada en los sectores de acero, productos farmacéuticos, informática, petróleo, minería y manufactura. La empresa informática india TCS tiene alrededor de seis mil trabajadores latinoamericanos operando en la región, desde México a Chile. En Bolivia, la empresa siderúrgica india Jindal Steel ratificó en enero del presente año su compromiso de invertir 2.100 millones de dólares en un ambicioso proyecto en los yacimientos de hierro de El Mutún, en el departamento

¹³ PROCHILE (2008). Información estratégica para exportar a India. Disponible: http://www.prochile.cl/ficha_pais/india/comercio_exterior.php

de Santa Cruz¹⁴. A su vez, India también se constituye un gran mercado para bienes de capital, intermedios y manufacturas terminadas. El intercambio puede favorecer la modernización tecnológica de América Latina y fortalecer la cooperación académica para I+D conjunto.¹⁵

Las asimetrías entre las balanzas comerciales de los países sudamericanos con India son significativas. Esto se refleja en las cifras de intercambios: mientras que los primeros tres socios comerciales – Brasil, Chile y Argentina – representan el 78 por ciento del total para 2007, el resto de la región – integrada por ocho Estados – da cuenta de apenas el 22 por ciento para el mismo año. Teniendo en cuenta que esta asimetría, se suma a la firma de acuerdos bilaterales que tienden a resquebrajar los esfuerzos regionales de integración económica, consideramos que América del Sur se enfrenta a la necesidad de relacionarse con nuevos actores evitando la profundización de las divisiones intrarregionales.

A pesar de las diferencias culturales e históricas con la región sudamericana, la India no ha generado tantos interrogantes como China, ya que desde su posición como potencia emergente, posee muchos puntos en común con el capitalismo occidental, lo que favorece una mayor fluidez en las relaciones¹⁶

India se presenta, entonces, como socio natural y estratégico de la región, lo que puede ayudar a fortalecer posiciones comunes en los ámbitos multilaterales de negociación, generar inversiones, multiplicar el comercio sur-sur y transferir tecnología, entre otras acciones, que permitirían una mayor y mejor inserción internacional.¹⁷

Enfrentar estos desafíos externos – que presentan amenazas de fragmentación, competencia y distribución desigual de beneficios – requiere de la coordinación de políticas nacionales a través de la construcción de consensos en torno a las decisiones y acciones y también definiciones e interpretaciones regionales. Esto puede permitirle a la región convertirse en un polo de atracción, el principal desafío interno que se le presenta ante los cambios en la estructura económica internacional, a través de la diversificación de la producción y de los socios y la confección de un ámbito jurídico de seguridad.

Los desafíos internos de América del Sur ante la llegada de nuevos actores

América del Sur en su relación economías emergentes intenta responder a dos principales intereses regionales: por un lado la necesidad de fortalecer tanto sus economías internas como sus instituciones nacionales y regionales; por otro, la de encontrar alternativas de inserción internacional respecto de Estados Unidos y la Unión Europea (UE). En el primer sentido, creemos que la diversificación de productos y socios comerciales permitiría fortalecer las economías, y la segunda condición,

¹⁴ LOS TIEMPOS. “Siderúrgica india Jindal Steel confirma compromiso de inversión en El Mutún”, 22 de enero de 2010. Disponible: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20100122/siderurgica-india-jindal-steel-confirma-compromiso-de-inversion-en-el_54728_97202.html

¹⁵ GURRÍA, A. (2007): “El impacto de China e India en América Latina: Desafíos y Oportunidades”, presentado en el Encuentro Empresarial de la OCDE, 8 de Noviembre, Santiago de Chile.

¹⁶ MENDOZA, M. C. y MUDA, J. M.: “Argentina, India y el MERCOSUR como puente”, pág. 29, en *Res Diplomática*, Segunda época, n 3, Buenos Aires, 2008

¹⁷ Idem, pág. 41

permitiría ofrecer un marco de seguridad jurídica necesaria para la atracción de socios internacionales y capitales extranjeros. Para la consecución de ambos intereses la región necesita convertirse en un polo de atracción para países emergentes. En un plazo mayor, el fortalecimiento de relaciones con nuevos Estados le permitirá alcanzar un mejor posicionamiento a nivel internacional.

Una de las necesidades de la región ha sido la diversificación de mercados que le permita actuar más libremente y no depender de pocos socios que condicionen su posición comercial. También es necesaria la diversificación de producción económica. La región depende altamente de la demanda de materias primas, recursos naturales y manufacturas básicas - sin valor agregado importante -, productos cuyos precios son sensibles ya que se ven fuertemente afectados por los vaivenes en la oferta y la demanda de los mismos. La bonanza que ha experimentado la región en este tema lleva al peligro que se afiance el subdesarrollo estructural¹⁸ si no hay políticas nacionales y regionales de desarrollo que permitan diversificar la producción hacia nuevos mercados.

Las IED se han constituido en otra herramienta para el desarrollo, por lo tanto es importante que los Estados atraigan capitales extranjeros. Las empresas regionales ya están invirtiendo fuertemente dentro de América del Sur y es claro que India tiene también planes y proyectos concretos al respecto.

Entre los principales obstáculos que se presentan a la concertación de políticas en América del Sur encontramos la diversidad de orientaciones político-ideológicas que actúan en detrimento de la constitución y consolidación de instituciones regionales¹⁹. Esta variable contribuye a la generación de distintos modelos de integración dentro de la región lo que dificulta el consenso en torno a políticas macro de cooperación regional. Un segundo elemento que se presenta como impedimento a la cooperación y que contribuye al deterioro de las instituciones regionales existentes, es la fragilidad de políticas de integración de Estado²⁰. Podemos sumar a estas condicionantes el ejercicio del nacionalismo en materia de recursos naturales, que resalta las tensiones regionales consecuencia de la asimetría estructural en la distribución de dichos recursos. Esta característica condiciona la inserción internacional de los países de la región haciéndola más favorable para algunos que otros.

El lugar de privilegio relativo dado a América del Norte, sumado a la marginalización dentro de la agenda exterior europea, genera en América del Sur la necesidad de encontrar una alternativa que respalde su inserción internacional a partir de un mejor posicionamiento relativo en un mundo altamente competitivo. Desde un enfoque interno surge, entonces, a partir del 2004 el concepto de una comunidad sudamericana de naciones, actualmente UNASUR, y desde un enfoque externo la necesidad de profundizar y extender lazos con Estados emergentes que se conviertan en alternativas frente a Estados Unidos. Este proceso, a diferencia de otras iniciativas, tiene - como mencionamos anteriormente- un tinte claramente político, un bajo grado de institucionalización, la presencia de un Estado – Brasil - que intenta motorizar la

¹⁸ CESARÍN. Op. Cit. Pág. 15

¹⁹ SOARES DE LIMA, M. R.: “Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar?”, pág. 40, en Lagos, Ricardo (compilador) *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, 2008

²⁰ Idem, pág. 105

integración y la participación de todos los países de América del Sur, sin Estados Unidos.

Conclusión

Los rasgos distintivos del sistema internacional de hoy son la integración e interdependencia económica, y principalmente financiera, de los Estados. En este contexto, los actores internacionales necesitan innovar en las estrategias de inserción económica para evitar quedar marginalizados de este sistema. En este marco, las dos estrategias que identificamos como pilares de la política exterior de India son la diplomacia económica y la diversificación comercial.

La búsqueda de nuevos socios se ha convertido casi en un imperativo para la inserción internacional de países menos desarrollados. La relación de India con América Latina puede entenderse dentro de esta lógica. La complementariedad económica entre ambas favorece la profundización de las relaciones. Esta complementariedad está dada por la creciente demanda de recursos naturales y energéticos necesarios para, por un lado, sostener el crecimiento y desarrollo industrial, y por otro, satisfacer las necesidades alimenticias de una población en constante crecimiento y con un mayor poder adquisitivo. Además, esta situación se vive con otras economías emergentes, que terminan compitiendo entre sí por acceso a fuentes de recursos. Teniendo en cuenta estos condicionantes, India –a partir de los noventa-, redefine su política exterior hacia regiones no tradicionales como América Latina.

América Latina por su parte, se enfrenta a dos claros desafíos en el bicentenario: por un lado, encontrar un modo de inserción que favorezca el crecimiento de la región a través de la diversificación de socios comerciales y de la matriz productiva; y por otro, superar las diferencias generadas por las asimetrías en la distribución de los recursos, que combinada con la necesidad de insertarse en este sistema, la ha llevado a un *unilateralismo competitivo*.²¹

Mientras los países de la región vayan avanzando en la diversificación de economías, deben buscar exportar cada vez más manufacturas y bienes con mayor valor agregado. Éste es el camino que ha emprendido Brasil con la industria automotriz ó el incipiente de Argentina con el desarrollo de software²².

El aprovechamiento de las oportunidades que genera, entre otros, India, supone que los países de la región deberán: aumentar el crecimiento y la recaudación fiscal, invertir en la modernización de sus redes de infraestructura, en particular en comunicaciones y transportes, y ampliar la capacidad de innovación, llevando esto a la necesidad de fortalecer las instituciones e invertir en capital humano.²³ Esto permitiría diferenciar la relación de AL con EEUU y Europa, de la que podría tener con India y China, y evitar así reproducir un modelo de dependencia de mercados externos.

Considerando estos elementos, la presencia de actores extrarregionales, como India, pone de manifiesto la urgencia de crear ámbitos que permitan a los países sudamericanos abordar los desafíos y oportunidades que éstos generan. El consenso es fundamental para evitar la profundización de las asimetrías y la fragmentación regional, y para lograr el fortalecimiento de la región como polo de atracción.

²¹ CESARÍN, Op. Cit. Pág, 26

²² GURRÍA, A, Op. Cit. Pag,

²³ Idem

Bibliografía

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Estadísticas de Comercio Bilateral 2002-2008. Disponible: <http://www.iadb.org/dataintal/balanzacomercial.aspx>. Consultado el 26 de marzo de 2010.

CESARÍN, Sergio (2008). “El factor China y los dilemas de gobernabilidad en América Latina y el Caribe”, en *Res Diplomática*, Segunda época, n 3, Buenos Aires, Junio, pp. 6-27.

CESARÍN, Sergio (2007). “La seducción combinada: China e India en América Latina y el Caribe” Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Asia Pacífico. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/es/programas/asia/29.pdf><http://www.caei.com.ar/es/programas/asia/29.pdf>

GILPIN, Robert (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press, Princeton.

GURRÍA, Angel (2007). “El impacto de China e India en América Latina: Desafíos y Oportunidades”, presentado en el Encuentro Empresarial de la OCDE, 8 de Noviembre, Santiago de Chile.

LOS TIEMPOS. “Siderúrgica india Jindal Steel confirma compromiso de inversión en El Mutún”, 22 de enero de 2010. Disponible: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20100122/siderurgica-india-jindal-steel-confirma-compromiso-de-inversion-en-el_54728_97202.html. Consultado el 25 de marzo de 2010.

MARX, Rubén (2009). “Los países BRIC en la agenda internacional”. En *Archivos del presente*. No. 51: 91-102.

MENDOZA, María Cecilia y MUDA, Juan Martín (2008). “Argentina, India y el MERCOSUR como puente”, en *Res Diplomática*, Segunda época, n 3, Buenos Aires, Junio, pp. 28-41.

PÉREZ LLANA, Cecilia; LAFFAYE, Sebastián y STANCANELLI, Néstor (2008). “Radiografía económica de la mayor democracia del mundo”, en *Res Diplomática*, Segunda época, n 3, Buenos Aires, Junio, pp. 100-127.

PROCHILE (2008). Información estratégica para exportar a India. Disponible: http://www.prochile.cl/ficha_pais/india/comercio_exterior.php. Consultado el 26 de marzo de 2010.

RAJAN, Ramkishen S.; SEN, Rahul (2002). “Trade Reforms In India Ten Years On: How Has It Fared Compared To Its East Asian Neighbours?” ISEAS. Visiting Researchers Series No.1.

SOARES DE LIMA, María Regina (2008). “Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar?”, en Lagos, Ricardo (compilador) *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 89-114.

VISWANATHAN, Rengaraj, (2008). “Socios a largo plazo”, en *Res Diplomática*, Segunda época, n 3, Buenos Aires, Junio, pp. 68-77.

SUDAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS: UNASUR COMO ESTRATEGIA DE CONTENCIÓN ACOTADA

Lic. Nadia Nasanovsky (UES21)

En su artículo “*Nuevo Orden Internacional. Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos*” RUSSELL y TOKATLIÁN¹ generan categorías para describir las distintas estrategias de política exterior que los Estados Latinoamericanos tienen a su alcance en sus relaciones con EE.UU. en la postguerra fría.

La Unión de Naciones Sudamericanas se perfila como una estrategia de política exterior que, a priori, permitiría a los Estados ganar mayor autonomía y reducir la injerencia de Washington en la región, y es por ende citada por los autores como un ejemplo de lo que ellos definen como estrategia de *contención acotada*. El presente artículo pretende ahondar en el camino recorrido por UNASUR, para determinar hasta qué punto ésta se corresponde con el tipo de estrategia señalado.

En el marco de la celebración de los Bicentenarios de las Independencias de los Estados Latinoamericanos, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) adquiere un destacado protagonismo. En ella se depositan grandes expectativas de que se convierta en una herramienta vital para alcanzar las metas que los países de la región han perseguido a lo largo de estos doscientos años: mayores niveles de desarrollo, consolidación de la democracia y mayores niveles de autonomía en el sistema internacional, entre otros.

Resulta poco enriquecedor analizar la recientemente creada UNASUR como un proceso de integración más, asimilándolo a procesos previos como la CAN y el MERCOSUR. Esto se debe a que la misma UNASUR se presenta a sí misma como una instancia superadora de los procesos de integración existentes. La Declaración de Cochabamba, considerada la piedra angular de UNASUR establece:

*“Este nuevo modelo de integración comprende el ámbito comercial y una articulación económica y productiva más amplia, así como nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tanto públicas y privadas, como de otras formas de organización de la sociedad civil. Se trata de una integración innovadora que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos del MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos. El objetivo último de este proceso de integración es y será favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.”*²⁴

²⁴ Declaración de Cochabamba - II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Cochabamba, 9 de diciembre de 2006. (Disponible en

Para un análisis más completo, el fenómeno de UNASUR no sólo debe ser abordado teniendo en cuenta el pasado de la región en materia de integración, sino que también resulta de suma utilidad enmarcarlo en modelos teóricos que permitan contextualizar el momento de la creación de la Unión. Para ello nos remitimos a RUSSELL y a TOKATLIÁN²⁵, quienes describen las estrategias de política exterior desarrolladas por los Estados Latinoamericanos a partir de la década de los '90 en relación a los EE.UU.

Los autores sostienen que la UNASUR evidencia ciertas características que responden claramente al modelo de *la contención acotada* por ellos planteado²⁶. El presente artículo toma dicha aseveración como base, para contrastarla con diversos ejemplos basados en la historia de UNASUR, en sus objetivos, y en su accionar.

Los modelos de política exterior

Roberto RUSSELL y Juan Gabriel TOKATLIÁN encuadran la política exterior post Guerra Fría de los países Latinoamericanos respecto a EE.UU. en cinco modelos²⁷ diferenciados que oscilan entre la estrategia del plegamiento en un extremo y la confrontación en otro, considerando incluso la política de aislamiento.

Los autores definen los cinco modelos siguientes:

- **Acoplamiento:** la guía de la política exterior es Washington y sus intereses estratégicos vitales. Definición de EE.UU. como aliado y marcada indiferencia hacia la región. Reconocimiento y aceptación de la dependencia de América Latina.
- **Acomodamiento:** acompañamiento selectivo y puntual a EE.UU. Definición de EE.UU. como amigo y relativa indiferencia hacia la región. Se busca negociar la situación de dependencia.
- **Oposición limitada:** combina desacuerdo y colaboración. Centro en la integración regional para el incremento del poder negociador del conjunto frente a USA. Intenta reducir la dependencia hacia EE.UU.
- **Desafío:** políticas de distanciamiento y rechazo a EE.UU. Definición de EE.UU. como enemigo, relevancia de la región para la consecución del modelo. Combate la situación de dependencia.
- **Aislamiento:** no pretende alterar las reglas del juego en el hemisferio, sino obtener de USA concesiones para mantener el statu quo interno. Se busca aprovechar la situación de dependencia.

En base a estos modelos, los autores consideran que los países de la región cuentan básicamente con tres estrategias posibles para guiar su política exterior a partir del fin de la Guerra Fría, que van más allá de la simple dicotomía plegamiento vs. Confrontación. Estas son: el *multilateralismo vinculante* (que implica la utilización de las instituciones internacionales para limitar el poder de EE.UU, y que por lo tanto requiere la existencia de un orden internacional altamente institucionalizado), la

http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm)

²⁵ RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel. "Nuevo Orden Internacional. Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos". En: *Revista CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS* 85-86 (pp.211-249), Barcelona, Mayo de 2009.

²⁶ IBIDEM (p.236)

²⁷ IBIDEM (pp.230-234).

colaboración selectiva (entendida como la formación de lazos de cooperación con los EE.UU en temas de mutuo interés, que permitan incidir en la forma en que la potencia ejerce su poder); y por último la *contención acotada* que

“(…)implica la creación progresiva de espacios e instrumentos regionales de acción propios que reduzcan, excluyan o prevengan la influencia o injerencia de Estados Unidos en una determinada área geográfica de la región, al tiempo que favorezcan la capacidad colectiva de interacción con Washington. Al igual que el multilateralismo vinculante, esta segunda opción estratégica incluye una amplia gama de temas, aunque el énfasis aquí está puesto en las cuestiones de seguridad. A diferencia del equilibrio clásico de poder, la contención acotada posibilita a los estados incrementar poder y autonomía de decisión sin confrontar o rivalizar con Estados Unidos. En muchos aspectos, su construcción puede ser incluso funcional a los intereses de seguridad de Washington en esa área. Por ejemplo, la creación o preservación de una zona de paz sin hipótesis de conflictos interestatales o de espacios institucionales con capacidad de acción colectiva para responder a crisis políticas domésticas o conflictos regionales. La condición de posibilidad de esta estrategia es la existencia de estrechos vínculos de cooperación entre los estados principales que la integran; especialmente en materia de seguridad.”²⁸

Si se está en lo cierto, y UNASUR responde verdaderamente a este tipo de estrategia de política exterior, es posible concebir tres supuestos que deberían verificarse en la realidad:

1.- UNASUR reduce, excluye o previene la influencia o injerencia de EE.UU. en la región al tiempo que favorece la capacidad colectiva de interacción con Washington.

2.- UNASUR permite incrementar la autonomía de decisión de los países de la región sin generar enfrentamiento o rivalidad con EE.UU. Además puede llegar a ser incluso funcional a los intereses de seguridad norteamericanos.

3.- UNASUR se basa en la existencia de estrechos vínculos de cooperación entre los estados principales que la integran, especialmente en materia de seguridad.

Analizando los supuestos

1.- UNASUR reduce, excluye o previene la influencia o injerencia de EE.UU. en la región al tiempo que favorece la capacidad colectiva de interacción con Washington.

El conflicto interno boliviano de septiembre de 2008 fue la oportunidad en que UNASUR se puso por primera vez en acción para solucionar una crisis que comprometía tanto la integridad territorial de Bolivia como sus instituciones democráticas.

A través de la Declaración de la Moneda²⁹, UNASUR brindó su apoyo al gobierno boliviano en base a los principios asentados en el Tratado Constitutivo de la Unión³⁰ de respeto a la Soberanía, a la democracia y sus instituciones, a la integridad territorial y a los Derechos Humanos.

²⁸ IBIDEM (p.236)

²⁹ Declaración de La Moneda. 15 de Septiembre de 2008. (disponible en http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm)

³⁰ Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas. 23 de Mayo de 2008 (disponible en http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)

En el caso boliviano, el accionar de UNASUR no sólo fue efectivo a fin de solucionar el conflicto, sino que además logró hacerlo sin recurrir a los EE.UU.³¹, ni de forma directa, ni indirectamente a través de la Organización de Estados Americanos, que tampoco tuvo participación alguna en la crisis.

El objetivo de reducir o impedir la injerencia norteamericana quedó evidenciado con la fuerte oposición de los mandatarios de la Unión (principalmente de Chávez, Correa y Morales) al conocerse la intención del Presidente Álvaro Uribe de permitir el uso de bases militares colombianas por parte de tropas norteamericanas en el marco de la guerra contra el narcotráfico.

La oposición a dicha medida y el enfrentamiento que la misma generó en el seno de UNASUR derivaron en la convocatoria a una cumbre extraordinaria en Bariloche en Agosto de 2009³². Sin embargo, luego de acalorados debates, primó el respeto a la soberanía colombiana, (en Octubre de 2009 Uribe acordó con el gobierno de EE.UU. el uso de las bases en territorio colombiano) y se decidió que fuera el Consejo de Defensa de UNASUR el encargado de analizar la situación³³.

Con respecto al efecto favorable que UNASUR podría tener en la capacidad colectiva de interacción de los países de la región en relación a EE.UU., se observa una tendencia en esta dirección, pero aún es prematuro para dar una respuesta definitiva a esta hipótesis.

Los encuentros entre el Presidente Barack Obama y los mandatarios de UNASUR en el marco de la V Cumbre de las Américas en el mes de abril de 2009, sumado a la insistencia de los Estados miembros para que EE.UU. normalice sus relaciones con Cuba, demostraron progresos en esta dirección.

Por otro lado, los esfuerzos para iniciar el muy esperado diálogo UNASUR-EE.UU. se reflejaron a lo largo de 2009 en las acciones de la presidencia pro t mpore, ejercida por Ecuador, buscando abrir el debate entre las partes en áreas de interés común. Finalmente, en 2010 los intentos de establecer el diálogo entre ambas partes parecen haber alcanzado un logro importante, con el primer encuentro formal UNASUR-EE.UU. en Buenos Aires y con el compromiso all  alcanzado de establecer una agenda de diálogo permanente.

A pesar de la firme voluntad por parte de UNASUR de entablar un diálogo directo con los EE.UU. y de la buena disposición que ha demostrado Washington, resta saber si la canalización de los intereses comunes a todos los miembros a través de la voz única de la Unión se vuelve, en la práctica, más efectiva que la acción individual.

2.- UNASUR permite incrementar la autonomía de decisión de los países de la región sin generar enfrentamiento o rivalidad con EE.UU. Además puede llegar a ser incluso funcional a los intereses de seguridad norteamericanos.

³¹ MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio. "Bolivia, el ejemplo positivo de UNASUR". Diario El País- 15 de Octubre de 2008. (disponible en <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/elpais15-10-08.htm>)

³² Declaración conjunta de Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas 28 de Agosto de 2009-Bariloche (Disponible en <http://www.comunidadandina.org/unasur/28-8-09bariloche.htm>)

³³ El acuerdo firmado entre EE.UU. y Colombia estaba siendo analizado por el Consejo Suramericano de Defensa cuando en agosto de 2010 fue vetado y considerado inconstitucional por la Corte Suprema colombiana.

Nuevamente el caso de la crisis boliviana permite identificar esta característica central de la *contención acotada* en el accionar de UNASUR: los países miembros actuaron con total autonomía, sin generar por ello enfrentamiento con EE.UU. No resulta difícil imaginar situaciones futuras similares en donde el logro de la estabilidad institucional y la desactivación de un conflicto por parte de UNASUR sean funcionales a los intereses norteamericanos.

No obstante esto, el conflicto suscitado por el uso de bases militares colombianas por parte de EE.UU. es un indicador de que resulta poco realista imaginar un futuro sin obstáculos en las relaciones entre la Unión y Washington. Si bien en materia de seguridad el Consejo Sudamericano de Defensa está dispuesto a tratar áreas que son de interés común con EE.UU. (terrorismo, crimen organizado, etc.), es altamente probable que Washington busque dificultar el accionar autónomo de UNASUR en áreas que considera de su propio interés vital, como es el caso de la guerra contra el narcotráfico en Colombia.

Sin embargo, el hecho de que UNASUR se aboque a temas de seguridad puede eventualmente ser considerado como beneficioso por EE.UU. Esto le permitiría ahorrar recursos (en una etapa de la Guerra contra el Terrorismo a escala global donde lo necesita particularmente) y dejar que el Consejo de Suramericano de Defensa Sudamericano se encargue por su cuenta de solucionar los temas de la agenda de seguridad que son comunes tanto para los países de la región como para Washington.

Las perspectivas de lograr mayor autonomía sin generar enfrentamientos con los EE.UU. se tornan dificultosas si se tiene en cuenta el rol del liderazgo brasileño³⁴ en UNASUR. Si bien Brasil no desafía abiertamente el papel de los EE.UU. en la región, no esconde sus aspiraciones de consagrarse como potencia regional, siendo la conformación de UNASUR una útil herramienta para alcanzar el objetivo de convertir a Sudamérica en su área de influencia, definiendo el límite geográfico de la influencia de EE.UU. en México y el Caribe.

Teniendo como principales temas de la agenda de la Unión a la integración energética y a la cooperación en materia de seguridad, y siendo Brasil el más entusiasta impulsor en ambos campos (Proyecto IIRSA, Consejo Sudamericano de Defensa en el marco de UNASUR), es probable que en un futuro asistamos a un choque de intereses entre una UNASUR de clara inspiración brasileña y un EE.UU. que no resignará fácilmente sus intereses en la región.

A pesar de estos obstáculos, es innegable que la autonomía de cada uno de los miembros se ve potenciada al actuar aunados en el seno de UNASUR. La presión y la firmeza en el accionar que los Estados alcanzan al actuar en bloque es indudablemente superior a la que lograrían individualmente, esto quedó evidenciado en la crisis boliviana de 2008.

Esto también se refleja en el caso de las bases norteamericanas en Colombia, que a pesar de ser un ejemplo negativo en lo referido a las relaciones con EE.UU., demostró la capacidad de UNASUR (particularmente de alguno de sus miembros) para instalar efectivamente el tema en la agenda regional y ganar autonomía al plantear (a través del Consejo Suramericano de Defensa) la generación de medidas de inspiración

³⁴ Para más sobre la política brasileña en la región ver: HIRST, Mónica “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, En: *Nueva Sociedad* No. 205, *Septiembre-Octubre 2006*.

exclusivamente regional para áreas tan sensibles a Washington como es en este caso la de la seguridad.

3.- UNASUR se basa en la existencia de estrechos vínculos de cooperación entre los Estados principales que la integran, especialmente en materia de seguridad.

A lo largo del siglo XX, Sudamérica recorrió, a partir de la década de 1960, el camino de la integración regional, primero con la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) y posteriormente con su sucesora ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), sumado el auge de este tipo de procesos durante la década de 1990 (Resurgimiento de la CAN, creación del MERCOSUR).

En las últimas décadas asistimos al estrechamiento de los vínculos entre los Estados de la región en otras áreas además de la exclusivamente comercial. En materia de seguridad podemos mencionar las Medidas de Confianza Mutua (MCM)³⁵ que buscan reducir el riesgo de conflagración militar entre países con asuntos limítrofes pendientes, controlar y limitar los gastos militares y en armamentos y finalmente aumentar los niveles de cooperación en materia militar, política y económica entre las partes.

Siguiendo a CARO, a nivel sudamericano podemos destacar los esfuerzos en materia militar³⁶: el Tratado de Paz y Amistad firmado en 1984 que dio solución al conflicto del Canal de Beagle a través del estrechamiento de la cooperación argentino-chilena en la zona austral; los encuentros de altos mandos militares de Perú y Chile a fin de lograr una concepción común de seguridad que se registran desde 1986; los avances en materia de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil a partir del acercamiento de los presidentes Alfonsín y Sarney en 1985; y por último los encuentros de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas de Argentina, Brasil, Uruguay y Chile que se realizan anualmente desde 1993.

UNASUR surge en el marco de esta creciente profundización de la cooperación y de la mayor transparencia que fomentan los Estados de la región para sus relaciones. En la actualidad podemos hablar de la existencia de un consenso generalizado³⁷ entre los líderes de la región en apostar a UNASUR, como proceso cumbre de esta tendencia. El sesgo hacia la cooperación en materia de seguridad y particularmente en asuntos militares que destacamos de las décadas pasadas continúa hoy vigente, reflejado en la creación del Consejo Suramericano de Defensa³⁸, a propuesta de Brasil luego de los ataques de las Fuerzas Armadas colombianas a las FARC en territorio ecuatoriano.

El análisis de estos tres elementos (la reducción de la injerencia de EE.UU junto a una mayor capacidad colectiva de interacción, el incremento de la autonomía de los países de la región sin generar rivalidad con EE.UU y la existencia de estrechos vínculos de cooperación entre las partes) parece confirmar a priori la tesis que caracteriza a UNASUR como el resultado de una estrategia de *contención acotada*

³⁵ CARO, Isaac. "Medidas de Confianza Mutua en Sudamérica". En: *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad (FASOC) Vol. IX, N° 2*, Santiago de Chile, 1994 (disponible en <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART411a321c666ee.pdf>) (p.4)

³⁶ IBIDEM (pp.5-6)

³⁷ CARDONA, Diego. "¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?". En: *Foreign Affairs en español*, Abril-Junio 2005.

³⁸ Declaración de Santiago de Chile. 10 de Marzo de 2009 (disponible en http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm)

llevada adelante por los Estados de la región. La misma consistiría en generar un espacio sudamericano que articulara las interacciones con Norteamérica, permitiendo ganar autonomía relativa (restringiendo el accionar de Washington en los problemas de la región) y capacidad de negociación.

Sin embargo, es aún prematuro afirmar esto categóricamente ya que UNASUR, debido a su corto tiempo de vida, sólo nos permite basarnos en unos pocos elementos para contrastar la teoría con la realidad. Al estado inicial de desarrollo en el que se encuentra la Unión (y por tanto, el hecho de que aún resulta difícil definir las características que adoptará finalmente), se suman los grandes retos que deberá enfrentar para alcanzar los objetivos que se propone su Tratado Constitutivo.

Entre los obstáculos más importantes a sortear destacan la existencia de vínculos bilaterales por fuera de la UNASUR (especialmente aquellos que unen a algunos miembros con EE.UU.³⁹), el excesivo protagonismo de los presidentes en el proceso de integración (que podrían poner en peligro la continuidad de proceso ante los avatares electorales), la necesidad de lograr la convergencia en materia macroeconómica; y finalmente, el enemigo histórico de los procesos de integración en la región: las persistentes asimetrías entre los miembros.

³⁹ El caso paradigmático es Colombia, pero también es posible mencionar a Uruguay y a Paraguay, particularmente en lo que se refiere a acuerdos comerciales.

GOBERNANZA Y PODER: LOS ASUNTOS ENERGETICOS EN LA POLITICA INTERNACIONAL

Lic. Luciano Liendo (UES21)

Desde su descubrimiento en 1859 hasta nuestros días los hidrocarburos, han tenido la particularidad de modificar nuestro entorno, nuestro sistema productivo e incluso nuestra traslación por la tierra. Con especial énfasis, el siglo XX se ha visto enteramente transformado por éstos. Así, la “Sociedad del Hidrocarburo”, definida por Daniel Yergin, ha decantado por su mismo peso en los asuntos internacionales, manifestándose por medio de diferentes estructuras de gobernanza que expresaron los intereses y el poder de significativos actores energéticos. Arrojar luz sobre dichas estructuras de poder es el cometido central del trabajo en cuestión, el cual se erige sobre el presupuesto de que éstas continúan proyectando su influencia, de alguna manera, sobre las actuales temáticas en materia de energía. El artículo concluye con una breve reflexión sobre la actual situación hidrocarburífera y cuáles son las tendencias que se vislumbran.

Introducción

La trayectoria de los asuntos energéticos ha evidenciado el ascenso, la conformación y el descenso de tres grandes estructuras de gobernanza internacional. Éstas respondieron de manera variada a los diferentes intereses de los actores internacionales que, en materia energética, lograron enarbolar sus intereses y mantenerlos en el tiempo, mientras los cimientos de su poder comenzaban a erosionarse. El desgaste de las estructuras de poder construidas respondió a la capacidad de los jugadores en ascenso de plantear desafíos de peso a quienes han detentado la gobernanza en cada momento histórico.

A razón de lo anterior, se entiende a la estructura de gobernanza como la capacidad de los actores en escena para sentar un conjunto de reglas en materia energética, las cuáles se traducen en ventajas directas para sus intereses y repercuten sobre la obtención de la renta de los hidrocarburos. A título específico, estas reglas versan sobre: el régimen de licencias; el régimen fiscal asociado a la explotación; los impuestos soberanos sobre los recursos; y los métodos de arreglo de disputas. A nivel holístico, la estructura ejemplifica la lucha de intereses en el escenario energético mundial y, su conformación, la preponderancia particular y temporal de algunos de ellos.

De este modo, el objetivo rector de este trabajo radica en vislumbrar las dinámicas que caracterizaron a cada una de esas estructuras antes reseñadas, en aras de comprender que hay de nuevo y de viejo en la actual situación energética en la que nos encontramos inmersos. Por su parte y reconociendo que se han producidos cambios en términos de poder, se analiza en este trabajo el ascenso de una nueva estructura de

gobernanza que tiene en el centro de la escena a las Compañías Petroleras Nacionales (CPN) como actores de referencia y con herramientas materiales y políticas para invertir el tablero de mando. Por último, se busca también realizar una breve reflexión sobre la actual situación en materia energética y cuáles son las tendencias, que en este ámbito se avizoran.

Orígenes y Dinámicas Internacionales de los Hidrocarburos

El nacimiento de la industria del petróleo puede establecerse el 27 de Agosto de 1859, cuando el “Coronel” Edwin L. Drake extrajo por primera vez, en cantidad considerable, el hasta entonces llamado aceite mineral en las inmediaciones de Titusville, localidad situada en el Valle de Oil Creek, Pensilvania, Estados Unidos.

De aquí en adelante la acelerada carrera por el nuevo oro negro se expandió de manera desenfrenada. En 1870 John D. Rockefeller y Henry Flagler constituyeron jurídicamente la “*Standard Oil Company*” y dieron el salto a la consolidación vertical de la nueva industria. Para lograrlo, los mismos concentraron sus esfuerzos en el dominio de la estructura de transporte, implementaron una política de reducción de precios para eliminar a los competidores y emprendieron la compra de las pequeñas compañías incapaces de rivalizar con la Standard. Se daba nacimiento así a la primera gran compañía internacional de hidrocarburos y a su colosal participación en el comercio internacional de esta nueva materia prima.

El objetivo de Rockefeller y Flagler era simple, buscaban hacer del negocio petrolero una inversión segura y rentable, en pocas palabras, se trataba estabilizar al sector por medio de la eliminación de la excesiva competencia, situación la cual permitiría incrementar los dividendos.

De esta manera, y al igual que la Standard Oil y Pensilvania, fueron surgiendo otros polos productores y compañías internacionales. Bakú (Azerbaiyán) dentro del Imperio Ruso y Sumatra (actualmente Indonesia) en las Indias Orientales Holandesas, comenzaron a disputar mercados al petróleo norteamericano. Por su parte, compañías como la Royal Dutch o Shell, que asentaban sus operaciones en el Lejano Oriente, daban sus primeros pasos para convertirse en competidores de la Standard.

Al mismo tiempo y de forma escalonada, la importancia del petróleo fue expandiéndose a lo largo de la cadena productiva, pasando de ser un medio de iluminación (Keroseno), a ser un ingrediente indispensable del desarrollo industrial y económico de la modernidad. El punto de inflexión se daría principalmente a partir del desarrollo del motor de combustión interna y las posibilidades que este permitiría, como su utilización en la industria automotriz. Por otro lado, esto también cambiaría radicalmente el escenario petrolero tanto en Estados Unidos, como en las demás regiones productoras⁴⁰, consolidando el ascenso de compañías como la Gulf Oil o Texaco en Estados Unidos y la Royal Dutch y Shell en sus respectivas zonas productoras y en el mercado internacional.

⁴⁰ En los albores del siglo XX se podía distinguir tres grandes regiones productoras a nivel mundial y con sus ramificaciones internas. La principal y más importante, hasta el fin del Segunda Guerra Mundial, sería Estados Unidos con su producción asentada en Pensilvania, Texas, Oklahoma y California. La segunda sería Rusia, con su centro de producción más importante en Bakú y, por último, el Lejano Oriente (Sumatra y la Isla de Borneo).

Los albores del siglo XX fueron testigos de la expansión del petróleo en las distintas ramas de la industria y de su consolidación como la energía del nuevo siglo. Paralelamente a esta situación se fue configurando, de facto, más que convencionalmente, un dominio de las compañías petroleras internacionales (CPI), que en términos de Bernard Mommer (Mommer 2000), configurarían la primera *estructura de gobernanza internacional* del petróleo.

Así, las conocidas “Siete Hermanas”⁴¹, que terminarían de conformarse en la primera década del siglo XX, serían los actores primordiales de esta nueva estructura y de la conformación internacional del mercado de hidrocarburos. Pese a que contaron con un amplio margen de maniobra a la hora de desplegar su accionar en los diferentes países en los que obtuvieron licencias de explotación, estas también recibieron un fuerte apoyo de sus gobiernos. El mismo se consolidó en ocasiones de manera directa, por medio de la participación como accionistas en la empresa (por ejemplo en la APOC)⁴², o de manera indirecta, a través del soporte de las mismas frente a los Estados donde realizaban sus inversiones (el ejemplo más claro fue el apoyo estadounidense a la SOCAL en Arabia Saudita.)⁴³

Esta nueva *estructura* se consolidó en torno a los intereses de las compañías, las cuales lograron obtener, por medio de bajas regalías y una estructura legal en su favor, grandes beneficios de los yacimientos petrolíferos situados en los diferentes países hacedores de hidrocarburos como Irán, Indonesia o Rusia (antes de la toma del poder Bolchevique). Tras el Acuerdo de “Red Line” de 1928, las “Majors (CPI)” y las potencias interesadas (Estados Unidos y Europa) configuraron sus zonas de influencia y se repartieron el mercado internacional de manera monopólica. El acuerdo se concentró en repartir las áreas de explotación del reciente desmembrado Imperio Otomano y de explicitar la participación conjunta de las CPI en la zona. Entraba así en la escena energética el Golfo Pérsico y sus incalculables potencialidades hidrocarbúferas.

Muy distinta fue la situación en el hemisferio occidental, y más concretamente en Latinoamérica, ya que aquí las grandes compañías debieron enfrentarse con Estados soberanos, como México y Venezuela, que lograron proyectar de manera más acabada sus intereses y la propiedad de sus hidrocarburos, a diferencia de los países del mundo árabe y de Asia. No obstante, esto no implicó que las CPI no obtuviesen grandes concesiones, regímenes impositivos y regalías favorables. Sin embargo, la estructura legal que primó fue la noción impuesta por la Doctrina Calvo⁴⁴, que estableció un freno a las ambiciones de las grandes potencias y de las compañías extranjeras, y estableció un límite al modo de solucionar los diferendos.

⁴¹ La Standard Oil of New Jersey (Exxon), la Standard Oil of New York (Mobil), la Standard Oil of California (Chevron), la Anglo – Persian Oil Company (BP), la Royal Dutch – Shell, la Gulf Oil Company y Texaco.

⁴² En 1914 el Gobierno Británico firmó un acuerdo con la Anglo-Persian Oil Company (APOC) por el medio del cual el Estado adquiría acciones de la empresa, y aseguraba así los suministros necesarios para la armada real y su lucha contra la Alemania del Kaiser, en el marco de sus respectivas carreras navales.

⁴³ La Standard Oil of California (SOCAL) recibió el apoyo del gobierno de Roosevelt para consolidar sus descubrimientos en Arabia Saudita, sobre todo tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y en el marco de la búsqueda del gobierno de asegurar su suministro de petróleo, frente a una producción interna en constante declive.

⁴⁴ La Doctrina Calvo sentó el principio sobre el cual, los países extranjeros deben someterse a la jurisdicción interna de los Estados con los cuales poseen relaciones contractuales; a la vez que evitar la utilización de presiones diplomáticas y del uso de la fuerza para alcanzar sus objetivos.

Este modelo de gobernanza permitió abrir y allanar caminos para el accionar de las grandes petroleras en el mercado internacional, propiciando un marco geopolítico en el cual las CPI podían gestionar al mercado mundial siguiendo sus propias reglas, y más aún, sus propios intereses. De todas maneras el poder de las Majors, fue opacándose paulatinamente desde el final de la Segunda Guerra Mundial, a medida que los entes soberanos y dueños de los yacimientos fueron tomando conciencia del valor estratégico de los hidrocarburos.

El debilitamiento de la estructura de gobernanza del mercado petrolero internacional, que se había comenzado a conformar a principios del siglo XX y logrado solidificarse en la inmediata posguerra a favor de las empresas privadas de hidrocarburos, cedió paso a una nueva estructura en la cual los Estados soberanos fueron presionando para obtener mayores beneficios de la explotación de su subsuelo. Aquí, el caso testigo fue Venezuela que logro incrementar sus ingresos por medio de una modificación de sus tasas impositivas e impuestos soberanos⁴⁵, incrementado de esta forma sus porcentajes de ganancias sobre la renta petrolera.

El accionar venezolano, sin dudas sentó un precedente peligroso para las CPI, no por el hecho de que se veían reducidos sus beneficios en el país caribeño; sino debido a que el accionar de este país sería el primero de otros tantos, llevados adelante por otros Estados productores en el marco de sus legítimos derechos soberanos. Es así como los Estados comenzaban a asentar sus intereses entorno a las materias primas energéticas y veían en ellas las posibilidades de fomentar el desarrollo de sus naciones y obtener un mayor margen de maniobra con respeto a las ex metrópolis.

Así la primera estructura de gobernanza alcanzaba su pico y daba lugar a los Estados para renegociar contractualmente su relación con las empresas internacionales. Este pico estaría marcado por el surgimiento de los acuerdos de “fifty-fifty”, por medio de los cuales los Estados reclamaban el incremento de la renta obtenida por la explotación de sus yacimientos. No obstante, y si bien todo hasta aquí versaba sobre la ampliación de la renta petrolera a favor de los dueños de los hidrocarburos, esto sentaría las bases para la posterior toma del control nacional del subsuelo en los países productores.

La década del '60, con la consolidación de la OPEP⁴⁶ (Organización de Países Exportadores de Petróleo), daría lugar a la conformación de la segunda estructura de gobernanza internacional de los hidrocarburos. Así los países productores se consolidarían como actores de peso en el sector, y reclamarían sus derechos soberanos, ya no solo sobre la renta sino también por medio del aumento de los impuestos a la extracción. De esta manera, la ecuación se invertiría a favor de los países productores, quedando en un 60% – 40 % con respecto a las CPI.

Este paso, que había surgido como consecuencia de la caída de los precios del barril y por ende los ingresos de los Estados productores en el marco del acuerdo de

⁴⁵ El artífice de estas políticas fue el renombrado Ministro de Energía de la administración Betancourt, Juan Pablo Pérez Alfonso.

⁴⁶ La OPEP fue fundada en la Conferencia de Bagdad de 1960 a iniciativa de Venezuela y Arabia Saudita. Su creación estaba motivada por el deseo de los países fundadores de contrarrestar el peso del capital privado internacional sobre sus industrias petroleras. Los países que la componen actualmente son: Angola, Arabia Saudita, Argelia, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Libia, Nigeria, Irak, Irán, Kuwait, Qatar y Venezuela.

“fifty-fifty”; daría lugar a finales de la década del '60 a los primeros bosquejos de nacionalizaciones por parte de los miembros de esta nueva organización y que alcanzaría su cúspide en el primer lustro de los años '70. Así, el inicio de la guerra de Yom Kippur se encontraría con una organización de países productores ya consolidada y que mostraría su poder al mundo, principalmente a sus actores occidentales, por medio de la reducción de los niveles de producción y su traducción inmediata en un incremento significativo de los precios internacionales.

La crisis energética de 1973 y la cartelización de la OPEP en torno a los niveles de producción mundial, conduciría a los principales consumidores energéticos del escenario global a un pánico estratégico y securitario. De esta manera, los grandes países que en su momento habían prestado su apoyo a las grandes compañías petroleras y que posteriormente habían participado directamente en la obtención de concesiones en el sector, se encontraban ahora acorralados por un puñado de países productores con el poder de jaquear la estabilidad del sistema internacional, cortando la sangre misma del sistema productivo, es decir, el petróleo.

Sin embargo la respuesta sería inmediata. En 1974 los miembros de la OCDE⁴⁷ conformarían la AIE (Agencia Internacional de la Energía) en aras de rivalizar y reducir la influencia de los miembros de la OPEP, y su capacidad de desestabilizar el mercado energético mundial. Con este paso de los países productores, y la consolidación posterior de la nueva agencia, se daría comienzo a una nueva estructura de gobernanza internacional de los hidrocarburos, donde el componente fundamental sería el accionar de los países consumidores.

La reciente agencia se constituiría en el estandarte de batalla de los países dependientes del oro negro, y sería en torno a ella donde surgirían los nuevos programas en materia energética para palear la dependencia con respecto a los países de la OPEP. Sin embargo y pese a los forzosos intentos, los miembros de la AIE no podrían contrarrestar el poder del cartel energético. En este marco, fueron víctimas por segunda vez de su preponderancia sobre el mercado hidrocarburiífero internacional con el gran shock petrolero del '79-'80. Dicho shock, estuvo motivado por la consolidación de la Revolución Islámica en Irán y el comienzo de la primera Guerra del Golfo, entre este país e Irak (principales productores, tras Arabia Saudita). Esta situación condujo a una escalada de precios sin precedentes, dejando a los países consumidores en una situación aún más desventajosa.⁴⁸

Pese a todo, en el transcurso de la década del '80 los países consumidores y las CPI lograrían contrarrestar la influencia desempeñada por la OPEP en la década anterior, a través de la ampliación de la oferta y la diversificación de la misma. El surgimiento de nuevos centros productores como el Golfo de México, el Mar del Norte, Alaska, entre otros, les permitirían a los países dependientes encontrar nuevas opciones para diversificar su consumo. Estos centros, a su vez, posibilitarían inyectar cantidades considerables de crudo al mercado y de esa forma reducir los precios, como así también

⁴⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

⁴⁸ Los precios del crudo alcanzarían en 1980 los 39,50 dólares, lo que equivaldría a 102,81 dólares de la actualidad. Este incremento histórico sería recién superado en términos reales con las alzas de precios registradas en el transcurso del año 2008, siendo su pico los 147,5 dólares de julio de ese año.

saltar el inconveniente impuesto por el “sistema de cuotas”⁴⁹ de los miembros de la OPEP.

La década del noventa confirmaría el papel y el triunfo de los países consumidores y sus brazos privados, las “Majors”. El logro de diversificar la oferta, el surgimiento de vastos territorios nuevos para la explotación de las grandes compañías, como la ex Unión Soviética, sumado a la ruptura interna dentro de la OPEP, tras la guerra de Irak – Irán y el posterior apoyo del mundo Árabe a Estados Unidos, en el marco de la segunda Guerra del Golfo, dejarían a la organización en un situación de coordinación precaria y fuertemente debilitada.

Habrían pasado así más de 15 años para que lograrse configurarse definitivamente la nueva estructura de gobernanza del mercado petrolero internacional, que tenía ahora en su cúspide a los países consumidores y nuevamente a las CPI. El cambio de la primacía en la estructura de poder, vendría acompañado por nuevos discursos basados en la liberalización del sector petrolero a la inversión extranjera, en pos de alcanzar la eficiencia y calidad productiva, y que representaban un cambio diametralmente opuesto a los postulados del nacionalismo energético de años precedentes. Por su parte, el reinado de la AIE en materia institucional alcanzaría su entronización frente al accionar de una OPEP cada vez más debilitada en términos organizacionales. Era el fin y el comienzo de un nuevo proceso que tardó en consolidarse, pero que una vez alcanzado marcaría definitivamente el predominio de la postura occidental en el ámbito energético.

Sin embargo, la estructura geopolítica no podía invertirse de manera terminante. Pese al surgimiento de nuevos polos productores, al reinado de la AIE en torno a los principios del mercado petrolero y el ascenso de los países consumidores a la cúspide de la estructura de poder; la dependencia en torno a los países de la OPEP, solo podía ser reducía de manera relativa. Seguían siendo los mismos, en conjunto, los principales productores y hacedores de reservas mundiales. Las guerras y conflictos entre algunos de sus miembros, los disturbios militares y civiles en otros y el fuerte endeudamiento externo, si bien habían conducido a reducir su predominio en la estructuración de la agenda petrolera internacional, eso no implicaba que los mismos no contasen con el 76% de las reservas mundiales de petróleo y el 42% de las gas natural a comienzos de los años noventa.

La nueva década del 90´ dio paso así a un periodo de precios bajos, que restó predominio a la OPEP y que volvió a colocar a las “Majors” en el centro de la escena petrolera internacional. En este marco, el triunfo del capitalismo y la proliferación de las experiencias neoliberales fueron proyectados a las empresas nacionales de hidrocarburos, que de la siguiente manera se encaminaron hacia procesos privatizadores. La energía se tomó como una commodity regida por las leyes de la oferta y la demanda, desacoplando así el componente estratégico y securitario de la misma. La estructura legal se invirtió a favor de las compañías extranjeras, que frente a un trato más benevolentes comenzaron a desembarcar en el sector hidrocarburífero de los países productores.

⁴⁹ El sistema de cuotas de la OPEP lo que buscó desde su misma instauración, en los comienzos de la década del 80, fue mantener los precios finales del crudo a niveles altos y por ende beneficiosos para los países productores. Esto se logró por medio de una reducción significativa de la oferta en el mercado, la que buscaba evitar una sobreoferta de crudo, en el marco de una economía internacional resentida, y que generase una caída de precios frente a una demanda constante e incluso en descenso.

La Configuración Actual del Escenario Energético

El nuevo siglo XXI, traería consigo nuevos vientos en el acontecer energético internacional que se manifestarían en diferentes regiones del globo, pero que tendrían un denominador común: el resurgimiento del nacionalismo petrolero. Países como Rusia, Venezuela, Ecuador, Bolivia, entre otros, plantearían una abierta batalla con las compañías extranjeras y los magnates nacionales de los hidrocarburos, en pos de recuperar un férreo control sobre sus yacimientos productivos. De esta forma, la arquitectura petrolera de los años noventa veía desmoronarse y tenía como resultado el aumento de la preocupación en los países consumidores en torno a su futuro abastecimiento. Renacía así en occidente y en los países desarrollados el tan afamado problema de la seguridad energética.

El nuevo nacionalismo energético encontraba de esta manera sustento, como lo había hecho en los años ´70, en un Estado más robusto y que buscaba acarrear para sí la mayor parte de la renta de los hidrocarburos. Los cambios en la estructura de gobernanza estuvieron acompañados no sólo por el fin de los discursos neoliberales de la década anterior; sino también por el hecho de que el aumento de los precios de los hidrocarburos desde el año 2000⁵⁰ cambió la percepción de la dependencia por parte de los Estados productores.

El incremento de precios generó un doble efecto sobre los actores estatales: “por un lado cristalizó la percepción de que el porcentaje de los ingresos derivados del petróleo que iban a parar a manos del gobierno en virtud de los contratos existentes era demasiado bajo y, por otro, dio a los gobiernos la confianza necesaria para crear confrontación, al no necesitar las aportaciones financieras de los inversores extranjeros tanto como antes” (Mabro 2007: 6).

En efecto, se daba así el hincapié necesario para el surgimiento de una nueva configuración del mercado de hidrocarburos internacional, que contaba con una mayor participación de los entes soberanos y de sus Compañías Petroleras Nacionales (CPN). En la actualidad estas empresas estatales dominan abiertamente el sector energético, siendo en el año 2008, trece de las veinte empresas más importantes en el ranking de compañías petroleras, con Saudi Aramco a la cabeza de la lista. En lo que a reservas de hidrocarburos se refiere, aquí el predominio es abrumador, ya que las mismas cuentan con el 80,6% de estas. (Pirog 2007: 6)

Por su parte, las CPI⁵¹, que actualmente operan en el mercado y que siguen manteniendo una posición de predominio en el mismo, han visto perder su influencia frente al accionar estatizador de las nuevas compañías nacionales y sus gobiernos. En consecuencia, las mismas controlan, en la actualidad, sólo el 3% de las reservas mundiales y no aportan más del 10 % de la producción mundial de hidrocarburos. “Sin embargo, el hecho de ser compañías integradas -lo que significa que no sólo venden

⁵⁰ Con su cúspide a partir de la Guerra de Irak en el año 2003, donde los precios superan la barrera de los 20 dólares, para continuar una tendencia alcista que culminaría con los 147,5 dólares alcanzados en julio del 2008. A partir de este momento los precios irían bajando paulatinamente para estabilizarse en una banda de flotación comprendida entre los 50 y 70 dólares.

⁵¹ Las actuales empresas privadas que constan de una posición predominante en el mercado petrolero pueden resumirse en: Exxon Mobil; Royal Dutch Shell; British Petroleum; Chevron Corp.; Conoco Philips y Total S.A. Estas compañías descenden de las antiguas “Siete Hermanas”, ha excepción de la última de estas.

petróleo y gas, sino también gasolina, diesel y petroquímicos- les ha permitido obtener utilidades muy superiores a las de sus nuevos competidores (Hoyos 2007: 1)⁵². El caso testigo es Exxon Mobil, que en el primer cuatrimestre del año 2009 obtuvo ganancias por 4.600 millones de dólares, las cuales fueron a pesar de la exorbitante suma, un 58% menores a las del primer cuatrimestre del año 2008 cuando los precios eran mayores.

En este contexto, los actores nacionales han logrado revertir la ecuación de poder nuevamente. El fin del periodo de precios bajos (1990-2000) robusteció a las compañías nacionales, las cuales apostaron una vez más a hacerse con todas las instancias del negocio. El Estado por su parte, no dudó en renegociar su participación en el sector y fue, paulatinamente, empujando a las “Majors” a contratos, tasas impositivas y regímenes de licencias más robustos y estrictos, en aras de obtener mayor parte de la renta.

Consideraciones Finales

En consonancia, puede resumirse, que el acontecer del mercado de Hidrocarburos fue mutando a lo largo de su consolidación desde comienzos del siglo XX hasta nuestros días. El dominio de las CPI, con su cúspide en el periodo de entreguerras, fue cediendo terreno a un mayor control por parte los países exportadores y productores, con la creación de la OPEP en los años ´60 y que se extendería hasta las postrimerías de los años ´80. A partir de aquí, el mayor papel jugado por los Estados consumidores y la AIE, el surgimiento de nuevas zonas productoras y el comienzo de la inestabilidad entre los miembros de la OPEP, se reforzarían para dar el golpe de gracia a la antigua estructura de gobernanza, y marcar así el ascenso de una nueva que terminaría de materializarse durante la década del 90.

La trayectoria energética emprendida durante el siglo pasado, mostraría la preponderancia de diferentes actores, al tiempo que haría evidente el poder derivado del manejo de estos recursos. La presencia del Estado en las distintas estructuras de gobernanza nos permite ver, que pese a las diferencias en las mismas, el Estado ha sido siempre un actor preponderante, ya sea para mantener a sus brazos privados actuando en el extranjero, para aunar posiciones institucionales, o para pugnar por sus intereses de manera agregada. La importancia de los hidrocarburos en la estructura productiva, económica y militar de los países involucrados, se convierte, sin dudas, en el leitmotiv para comprender porqué el Estado fue y es un actor insoslayable en el análisis energético.

Por su parte, la variable institucional también juega un rol central en el desenvolvimiento de las estructuras gobernanza antes reseñadas. Tanto el nacimiento de la OPEP como el de la AIE, dan muestras claras que los grupos de países que dan origen a cada una de estas instituciones consideraron que en la unión de sus posturas radicaba la fortaleza para generar modificaciones en la misma arena de combate, es decir, en el mercado petrolero. Las naciones productoras encontraron en la OPEP el camino para proyectar sus intereses; del mismo modo los países consumidores lo hicieron en torno a la AIE. No obstante, en su momento, las CPI siguieron este mismo camino. El acuerdo de “Red Line” de 1928 y el posterior pacto Achnacarry (Escocia) del mismo año, dieron a las compañías petroleras un marco institucional de facto, por medio del cual acordaron manejar monopólicamente el mercado.

⁵² Traducción del autor.

Por último, la actual distribución de poder en materia energética, no puede ser comprendida de la misma manera que las anteriores, ya que se entiende, es todavía un proceso en gestación. Sin embargo, se pueden dilucidar algunas temáticas que seguramente imprimirán su peso en la evolución futura de la estructura de gobernanza en cuestión. Hoy el nacionalismo energético es un hecho, lo cual refuerza el rol de las CPN, que más allá de su amplia participación en la producción diaria de hidrocarburos, cuentan con la gran mayoría de las reservas que se contabilizan a nivel mundial. Estas empresas de origen nacional tienden a convertirse, dadas su capacidades, en los actores preponderantes de la nueva estructura poder que está evolucionando. A su vez el surgimiento de nuevos actores estaduales con sed de hidrocarburos, como China e India, complican aún más el juego y dificultan la fijación de reglas en los mercados energéticos.

En conclusión, se observa un escenario hidrocarburífero donde la tensión será la nota característica. En este marco se vislumbran dos ejes de poder, que dividen a los países que cuentan con recursos, de los que pugnan por conseguirlos. El primero de ellos, puede trazarse de la siguiente manera: Estados Productores – CPN – OPEP. El segundo por su parte, es comprendido por: Estados Consumidores – CPI – AIE. En cuestiones de capacidades, el primero de ellos es el que prima. Sin embargo y en relación con el segundo, el peso de los Estados que lo componen, el papel de las compañías que comprende y el dominio sobre los canales de distribución del cual dispone; le otorgan una significativa relevancia. A su vez la existencia de actores que juegan su propio juego y los escenarios que pronostican la escasez, recrudescen el análisis y auguran que el componente geopolítico será ineludible en el acontecer energético más próximo.

Bibliografía

- HOYOS, Carola (2007), “The New Seven Sisters: oil and gas giants dwarf western rivals”, *Financial Times* (en línea), 11 March. [Fecha de Consulta: 20/03/2010]. http://www.ft.com/cms/s/2/471ae1b8-d001-11db-94cb-000b5df10621,dwp_uuid=0bda728c-ccd0-11db-a938-000b5df10621.html
- KLARE, Michael T (2006), *Sangre y Petróleo – Peligros y Consecuencias de la Dependencia del Crudo*. Barcelona, España, Tendencias Editores.
- KLARE, Michael T (2008), *Rising Powers, Shrinking Planet – The New Geopolitics of Energy*. New York, United States of America, Metropolitan Books – Henry Holt and Company.
- MABRO, Robert (2002), “The Oil Weapon”, *Oxford Institute for Energy Studies* (en línea), Junio. [Fecha de Consulta: 27 de marzo de 2009]. http://www.oxfordenergy.org/comment_prn.php?0206
- MABRO, Robert (2007), “El nacionalismo petrolero, la industria del petróleo y la seguridad energética”, *Real Instituto Elcano* (en línea), ARI n° 114, Noviembre 21. p. 6. [Fecha de Consulta: 27-03- 2009]. http://www.oxfordenergy.org/comment_prn.php?0206
- MENDOZA Potellá, Carlos (2008), “Tendencias actuales del mercado petrolero mundial y sus repercusiones para Venezuela.” *Revista BCV* (en línea), vol. 22, n° 1, Enero-Junio. [Fechas de Consulta: 15 de abril de 2009]. <http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/rbcv012008.pdf#page=105>
- MOMMER, Bernard (2000), “The Governance of International Oil - The Changing Rules of the Game”, *Oxford Institute for Energy Studies* (en línea). [Fecha de Consulta: 04/04/09]. http://www.personal.umich.edu/~twod/venezuela/nwaeg_mar07/mommer_governance_intl_oil_2000WP_M26.pdf
- PIROG, Robert (2007), *CRS Report for Congress – The Role of National Oil Companies in the International Oil Market*. Agosto, 2007. [Fecha de Consulta: 24 de abril de 2009].

<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34137.pdf>

SEIFERT, Thomas / Werner, Klaus (2008), *El Libro Negro del Petróleo – Una historia de codicia, guerra, poder y dinero*. 1ª Edición, Buenos Aires, Capital Intelectual.

YERGIN, Daniel (1992), *Historia del Petróleo – La lucha voraz por el dinero y el poder desde 1853 hasta la Guerra del Golfo*. Argentina, Buenos Aires, Javier Vergara Editor S.A.

ZAKARIA, Fareed (2000), *De la riqueza al poder - Los orígenes del liderazgo mundial de Estados Unidos*. 1ª ed. Madrid, Gedisa.

SECTARIANISMO, POLÍTICA E IDENTIDAD: CONSTRUCCION DE ESTADO E IDENTIDAD NACIONAL EN EL LÍBANO

Caracterizados por la heterogeneidad de sus poblaciones, los Estados del Medio Oriente han demostrado su incapacidad para reconocer, integrar y representar su diversidad étnica, lingüística, religiosa y cultural, fomentando situaciones de inestabilidad y conflicto en torno a la definición de su Identidad Nacional. En este marco, y desde un enfoque Constructivista, el presente artículo se propone analizar la formación del Estado libanés y determinar de qué manera la fragmentación religiosa de su población influyó sobre el proceso de construcción de su Identidad Nacional. A tal fin se analizará la construcción maronita del Líbano durante las primeras décadas del siglo XX, así como también el papel de Hizbullah en la constitución de una identidad opuesta a la impulsada desde el círculo católico-maronita.

Introducción

Durante la Primera Guerra Mundial, la intervención francesa y británica en el Medio Oriente, en aquel entonces bajo dominio del Imperio Otomano, comenzó a materializar la división del Levante en las “zonas de influencia” que Londres y París habían pactado a través del Acuerdo Sikes-Picot en el año 1916. Producto de este arreglo, y de las diversas promesas efectuadas por ambos países a elites locales y extranjeras, nacieron Estados cuyas fronteras fueron trazadas sin tener en cuenta la distribución etno-religiosa de la población, ni los vínculos económicos, históricos y sociales, que unían a distintas áreas de la región. De este modo, mientras que el pueblo kurdo quedó dividido entre los territorios de Irak, Siria, Turquía e Irán, se constituyeron Estados como el Gran Líbano, que aglutinó a una multiplicidad de confesiones religiosas minoritarias; Damasco, antigua capital de la dinastía Omeya, vio frustradas sus aspiraciones a recuperar la grandeza de su pasado y la influencia sobre las tierras del *bilad ash-sham*⁵³, mientras que ciudades como Amman, se convirtieron en sede del gobierno de una dinastía importada, sobre un Estado sin demasiadas bases históricas.

⁵³ Bilad ash-Sham (“País de Damasco”, del árabe *bilad*, país; y *sham*, nombre coloquial levantino de la ciudad de Damasco). La expresión *bilad ash-sham*, es utilizada para hacer referencia a la Gran Siria, o “Siria histórica”. El autor israelí Daniel Pipes, señala que la palabra griega Siria, utilizada ya en el siglo V A.C., fue adoptada por los romanos para denominar a aquellas tierras de su imperio ubicadas entre Asia Menor y Egipto. Durante los siglos de gobierno Otomano, las tierras del Levante Mediterráneo (actuales territorios de Líbano, Siria, Palestina e Israel) fueron conocidas generalmente con el nombre de Siria, por lo que Siria, o “ash-Sham”, pasó a ser el nombre utilizado hasta la actualidad para referirse a la Gran Siria o Siria histórica, con la misma extensión con que la definieron los romanos. (PIPES, Daniel. *Greater Syria – The History of an Ambition*. Nueva York, Oxford University Press, 1990.)

Caracterizados por la heterogeneidad de sus poblaciones, los Estados del Medio Oriente han demostrado su incapacidad para reconocer, integrar y representar su diversidad étnica, lingüística, religiosa y cultural, fomentando situaciones de inestabilidad y conflicto en torno a la definición de su Identidad Nacional. En múltiples oportunidades, los gobiernos de países árabes de mayoría musulmana, intentaron sortear la ausencia de una conciencia nacional con ideas panarabistas o islamistas, utilizándolas como base de su discurso identitario y fuente de legitimidad. Teniendo en cuenta la multiplicidad de comunidades religiosas que habitan las tierras del Líbano, y tomando un marco conceptual de base Constructivista, el presente artículo se propone analizar la constitución del Estado libanés y determinar de qué manera influyó la fragmentación sectaria de su población sobre el proceso de construcción de su Identidad Nacional.

Si bien la corriente dominante dentro del Constructivismo trata las identidades a nivel estatal, sin preguntarse de qué modo estas identidades se construyen al interior de la unidad, ni cómo las pujas y lobbies internos o transnacionales afectan esta construcción, existen teóricos que han comenzado a adentrarse en el estudio de lo que el reconocido teórico constructivista Alexander Wendt denomina como “caja negra” doméstica (Wendt 1999: 196), estudiando el impacto de las normas internacionales y los determinantes internos del cambio (Adler 2002). El enfoque constructivista en Medio Oriente se enfrenta al desafío de adentrarse en la “caja negra” de Wendt; la profusión de comunidades étnicas y religiosas, y los lazos de lealtad transnacionales existentes, imponen la necesidad de bajar al interior de la unidad estatal y estudiar la construcción de identidades e intereses en dicho nivel.

En aras de analizar el caso de estudio planteado, y asumiendo que la Nación es una categoría construida intersubjetivamente, la presente investigación hará uso de la clasificación de proyectos de nacionalización de Mroslav Hroch, expuesta por Lars-Erik Cederman (2002: 417-419). Siguiendo a Cederman, Hroch identifica tres etapas en los proyectos de nacionalización: la manipulación cultural, la politización nacionalista, y la movilización de masas nacionalista.

Conceptualizándolas brevemente, explica Cederman (2002) que la etapa de manipulación cultural es la etapa en la que la Nación es construida, ya sea a través de un proceso de “estandarización horizontal” en el cual se elige una cultura determinada y se la promueve, o a través de un proceso de “asimilación centralizada” en el cual distintas piezas se cohesionan formando una nueva; destaca también la importancia de la “historiografía mitológica”, ya que la homogeneización cultural y la construcción de la Nación requieren no sólo del recuerdo, sino también del olvido selectivo. La segunda etapa, de politización nacionalista, es aquella en la cual la cultura es politizada, ya sea para promover un determinado proyecto en el marco de un Estado, o para reclamar la construcción de un nuevo Estado-Nación.

Por último, la etapa de movilización de masas nacionalista, se caracteriza por la “necesidad de conceptualizar las identidades nacionales como categorías abstractas” (Cederman 2002: 418), de concebir la Nación como una “Comunidad Imaginada” (Anderson 1993), que es cohesionada a través de mecanismos internos y externos; en este punto se hace la distinción entre aquellos casos en los que el movimiento nacionalista controla las instituciones del Estado y aquellos en los que no. En la medida en que el movimiento nacionalista controle las instituciones estatales, le será más factible movilizar a la población a través de medios internos o externos tales como la

política educativa, la política lingüística, los medios masivos de comunicación, la presencia de un enemigo exterior o la inmigración; mientras que en los casos en que no controlan el Estado, los movimientos nacionalistas tienden a utilizar en mayor medida la movilización étnica, a través de medios tales como la tradición oral y las divisiones religiosas.

El relato maronita y la construcción del Líbano

Algunos días antes del armisticio de Moudros del 30 de noviembre de 1918, que puso fin a las hostilidades entre el Imperio Otomano y los aliados de la Gran Guerra, el emir Faisal ibn Hussein⁵⁴ ingresó a Damasco comandando un ejército árabe y marcando el fin de cuatrocientos años de dominio turco sobre la región conocida generalmente como Gran Siria o “*bilad ash-sham*”.

El Imperio Otomano, había dividido a la Gran Siria en distintas entidades administrativas, tales como el Mutasarrifato de Monte Líbano (*mutassarriyyah yebel lubnan*) y el Vilayato de Damasco (*wilayyat ash-sham*), entidades que jugaron un rol central en las reivindicaciones identitarias de dos proyectos políticos rivales consolidados a comienzos del siglo XX: por un lado, la postura preponderante entre los católicos maronitas, y otras sectas católicas, era la de impulsar la independencia efectiva del Gran Líbano⁵⁵, con carácter marcadamente cristiano; por el otro, existía una corriente más “arabista”, apoyada por sectores islámicos que pretendían la inclusión de Líbano en una Gran Siria y que apoyaron al reino árabe del emir Faisal, con capital en Damasco, entre 1918 y 1920 (López García y Fernández Suzor 1985: 118-121).

En 1919, la Comisión King-Crane, enviada por el gobierno de Estados Unidos, visitó las regiones árabes del Imperio Otomano y elaboró un informe en el que destacó la debilidad del proyecto nacional que pretendía la unificación del *bilad ash-sham*, y remarcó la existencia de aspiraciones políticas diferentes entre las distintas comunidades religiosas del “*País de los Cedros*”. Así, mientras que los sunníes y una amplia mayoría de los shiíes se inclinaban por el reino de Faisal, los drusos exigían el derecho a separarse del Monte Líbano si Francia era designada como mandataria, prefiriendo un mandato británico en su lugar⁵⁶, los ismaelíes apoyaban la idea del mandato francés y

⁵⁴ Faisal ibn Hussein era el tercer hijo del *sharif* de La Meca, Hussein bin ‘Ali, miembro del clan Hashemí a quien se recuerda comúnmente por su correspondencia con el Alto Comisario británico en Egipto, Sir Henry McMahon. En la correspondencia Hussein-McMahon (1915-16) los británicos se mostraron dispuestos a favorecer el establecimiento de un reino árabe bajo gobierno de la familia de Hussein, a cambio de que les brinde su apoyo e impulse una rebelión contra el dominio turco. La “*Revolución Árabe*” (1916-18) fue encabezada por Hussein y sus hijos Ali, Abdullah y Faisal, quien finalmente tomó Damasco acompañado por el legendario agente británico T. E. Lawrence.

⁵⁵ La idea del Gran Líbano consistía en anexar al territorio de Monte Líbano las ciudades costeras de Beirut, Trípoli y Sidón, así como las regiones de la Beqa’a y Yebel ‘Amel, dotando a *la Montaña* (núcleo de la identidad libanesa) de importantes puertos y llanuras fértiles que aseguraran su viabilidad económica. Así, los maronitas pretendían evitar que se repitiesen las grandes crisis del Monte Líbano que llevaron a la muerte por hambruna de miles de sus habitantes en los momentos más conflictivos, tales como los enfrentamientos de 1840-1860 y la Primera Guerras Mundial. (López García 2000: 129; Sulh 2004: 5)

⁵⁶ Las actitudes de los drusos hacia franceses y británicos se vinculan con la intervención de dichas potencias en las crisis surgidas por las Guerras Sirias y la extensión del poder de los Mamelucos entre 1831 y 1840, y por el enfrentamiento druso-maronita de 1860. Recuerda Spagnolo (1988) que luego de la crisis levantina de 1840, los franceses se esforzaron por asegurar la autonomía a los maronitas de Monte Líbano, mientras que Gran Bretaña se acercó más a la comunidad drusa con la cual los maronitas compartían *la Montaña*, a los fines de contener a Francia y sus aliados cristianos. El conflicto se resolvió

los alawitas se encontraban divididos. Las diferencias no eran menores entre los cristianos, ya que si bien los maronitas y las demás sectas católicas, que representaban una amplia mayoría en Monte Líbano, eran fervientes defensores de la idea del mandato francés, la ampliación de “*la Montaña*” y la independencia del Líbano, los greco-ortodoxos se dividían entre el proyecto maronita y el proyecto arabista de Faisal, a la vez que otras minorías cristianas se dividían entre la idea de una unión federal con Siria y la de un mandato británico o estadounidense. (Beydoun 1993)

La postura maronita, impulsora del Gran Líbano, se basó en un relato de la historia libanesa que se remonta a las raíces fenicias del *País de los Cedros* y exaltó las diferencias que lo distinguían de sus vecinos árabes. Tal como destaca Asher Kaufman (2004), en este período de manipulación cultural cercano al fin de la Primera Guerra Mundial, el “término ‘Fenicio’ sostuvo un peso político determinado, implicando una orientación No-Árabe, No-Siria, Pro-Occidental. (...) Por aquel tiempo, las expresiones Fenicias estaban totalmente identificadas con el campo del Gran Líbano. Charles Corm en Beirut, acababa de publicar el segundo número de *La Revue Phénicienne*, y en Egipto, al-Saouda, Adib Pasha y otros defensores de larga data de la idea del Gran Líbano, eran públicamente identificados como ‘Fenicios’” (Kaufman 2004: 85).

El fin de la Gran Guerra y las Conferencias de Paz de Versalles brindaron el marco en el cual la construcción de una identidad nacional impulsada por los católicos libaneses, reforzó su peso político. La delegación ante la Conferencia de Paz, liderada por el presidente del Consejo Administrativo de Monte Líbano, Da’ud ‘Ammun, y por el Patriarca maronita Ilyas Butros al-Howayek, solicitó la independencia del Líbano “en sus límites históricos y naturales”, destacó la división entre Líbano y Siria, su pertenencia a la civilización Occidental, su origen fenicio, y la inexistencia de lazos culturales y políticos con sus vecinos árabes (Kaufman 2004; Karpát 2000: 257; Sulh 2004). Al-Howayek expresó que: “Por una concepción abusiva de la noción de la lengua, se ha querido confundir el Líbano y Siria. Hay allí un error. Sin remontarse a sus ancestros Fenicios, los libaneses han constituido siempre una entidad nacional, distinta de los grupos vecinos por su lengua, sus costumbres, sus afinidades, su cultura occidental” (Kaufman 2004: 85). Intentando resaltar las particularidades libanesas y la continuidad de su existencia política, el relato maronita posaba al Gran Líbano como el heredero de la antigua Fenicia, pasando por el Emirato de Monte Líbano del siglo XVI⁵⁷ y el Mutasarrifato establecido en 1861; en palabras de Kamal Salibi (1988) “Líbano ya existía en la imaginación Maronita antes de convertirse en una realidad política” (Salibi 1988: 7).

Debemos considerar que tal como comenta el político y diplomático libanés Ghassan Tuéni (1982) “al abordar el Medio Oriente, uno debe recordar que es la historia, no la geografía, lo que ha determinado y moldeado las identidades nacionales. (...) las sociedades políticas en el Medio Oriente han (...) sido construidas en torno a ciudades capitales históricas, fuertemente homogéneas y bien estructuradas, tales como Damasco y Bagdad”. Sin embargo, en el caso de Líbano “no fue la ciudad capital de

con la obtención de cierta autonomía respecto del sultán turco y la división de Monte Líbano en un caimacamato (*qa'imaqamiyyah*) druso y otro maronita.

⁵⁷ El Emirato de Monte Líbano (imara yebel lubnan), establecido en 1591, fue una entidad política semi-autónoma que formaba parte del Imperio Otomano y persistió hasta la división del Monte Líbano en los caimacamatos druso y maronita, luego de la intervención franco-británica en los enfrentamientos de 1840. (Zisser 2000; Spagnolo 1988)

Beirut el verdadero centro de la identidad libanesa, sino el corazón montañoso, Monte Líbano” (Tuéni 1982). La formación del Gran Líbano propiciada por Francia satisfizo fundamentalmente los reclamos de la comunidad maronita dominante en Monte Líbano, que recalca la necesidad de dotar a “*la Montaña*” de llanuras y puertos que favorecieran su prosperidad (Sulh 2004). Agrega Raghid Sulh que “El Gran Líbano fue percibido por sus fundadores y por un largo número de sus defensores como una entidad cristiana. (...) Se esperaba que, en orden de ser considerados como libaneses leales, los miembros de otras comunidades religiosas suscribieran a la idea de un Líbano cristiano” (Sulh 2004: 4-6)

En 1920, la ocupación militar francesa trazó las fronteras entre Siria y Líbano dando origen al Gran Líbano y a una Siria que no respondía a las aspiraciones territoriales de los nacionalistas árabes. El gobierno establecido por Faisal en Damasco se había convertido en el marco de referencia para los nacionalistas, quienes en el Congreso General Sirio de marzo de 1920 declararon el establecimiento de la Gran Siria como monarquía constitucional, reconocieron al Monte Líbano como parte integral del estado sirio y acordaron que “*la Montaña*” podría acceder a cierta descentralización administrativa si se mantenía fuera de la influencia extranjera. (Couland 1965; Sulh 2004)

Luego de la caída del reino de Faisal, el desmembramiento de Siria posterior al tratado de Sèvres, el establecimiento del mandato francés en 1922, la adopción de la Constitución del Gran Líbano en 1926 y el fracaso de la revuelta drusa de 1925-1927, el proyecto nacionalista árabe se centró en distintos grupos políticos, tales como el Bloque Nacional Sirio y la Conferencia de la Costa. Según Sulh (2004), el Bloque Nacional Sirio se enfocaba en la demanda general de unidad de los territorios de la Gran Siria, mientras que la Conferencia de la Costa se concentraba en el destino de los “territorios en disputa”, regiones que se anexaron a “*la Montaña*” en la conformación del Gran Líbano como los territorios costeros de Beirut, Sidón y Trípoli y el valle de Beqa’a. La Conferencia de la Costa, en su asamblea de 1936 llamó a la “totalidad Siria”, si bien el enfoque que se impuso fue el de los sunníes Salim Ali Salam y Abd el-Hamid Karami, quienes proponían “(...) una completa unidad Siria basada en el nacionalismo más que en lazos religiosos, y reiteraban su meta de tener a todos los libaneses unidos en tal entidad. No obstante, aconsejaban a la conferencia que se concentrara en la reunificación de los territorios en disputa con Siria, mientras que para el resto del Líbano creían que debía quedar a determinación de sus habitantes si decidían o no integrarse a un proyecto de unidad” (Sulh 2004: 25).

A comienzos de la década de 1930, el cristiano greco-ortodoxo Antun Sa’ade fundó el Partido Popular Sirio (también conocido como Partido Nacional Socialista Sirio, PNSS) que abogaba por la unión de la Gran Siria y se constituyó en el primer partido político de la región basado en ideas puramente seculares, ofreciendo un medio de expresión política a las distintas minorías confesionales. Sin embargo, a lo largo de esta década y fundamentalmente a partir de la negociación del tratado entre Siria y Francia, que reconocía los límites establecidos en 1920, y la búsqueda de un acercamiento con los nacionalistas árabes por parte del Patriarca maronita Antoine Arida, la élite sunní comenzó a participar más activamente de las instituciones de la República Libanesa. (Sulh 2004; Beydoun 1993)

El acercamiento entre maronitas y sunnís, sentó las bases para que en el período previo a la retirada francesa y la independencia de Beirut, el maronita Bishara el-Juri, y el sunní Riad es-Solh se reunieran en numerosas oportunidades, alcanzando un acuerdo oral conocido con el nombre de Pacto Nacional (*al-mithaq al-watani*). Por medio de este arreglo, los maronitas se comprometieron a renunciar a la búsqueda de la protección occidental en general, y francesa en particular, mientras que a cambio obtuvieron la renuncia de la comunidad sunní a su aspiración de unidad con Siria. De este modo, en tanto que los musulmanes aceptaron la independencia de Líbano en sus límites de 1920, los cristianos reconocieron el carácter árabe del país y establecieron un reparto proporcional de los cargos públicos entre las distintas comunidades religiosas, en base al censo poblacional de 1932⁵⁸. (Krayem 1992; López García 2000)

Si bien el Pacto Nacional concibió este sistema político confesional (en árabe, *ta'ifiyyah*) como un ordenamiento temporal, destinado a suplir la ausencia de una conciencia de identidad nacional durante los primeros años de vida independiente, se convirtió en un rasgo del sistema que mantuvo subrepresentados a los musulmanes, especialmente a la rama shíí, y permitió el afianzamiento de la comunidad maronita y su proyecto nacional. Sin embargo, la magnitud demográfica adquirida por los shííes libaneses, y el peso político que el Hizbullah, principal representante de esta comunidad, ha alcanzado en los últimos años, han comenzado a desafiar al discurso nacional libanés dominante.

El discurso nacional de Hizbullah

Ante el imaginario católico de un Líbano Fenicio, Cristiano y Occidental, Hizbullah opuso un Líbano Árabe e Islámico, con fuertes lazos con Estados del Medio Oriente, tales como Siria e Irán. Chehabi y Mneimneh (2006) destacan la importancia de Hizbullah como el resultado mismo de siglos de contacto entre Irán y las tierras del Líbano que tienden a ser olvidados en el relato maronita de la historia libanesa; en este sentido, el discurso impulsado por Hizbullah ayuda a rescatar la historia del rol ejercido por la comunidad shíí, que “(...) hasta tiempos recientes era descripta, implícita o explícitamente, como subsidiaria o derivada de las principales corrientes que se funden en una narrativa histórica “libanesa”, una narrativa que efectivamente eleva a la comunidad maronita libanesa, o alternativamente a las comunidades maronita y sunní, al estatus de únicos o principales agentes en la historia libanesa”. (Chehabi y Mneimneh 2006: 7)

Los shííes del Líbano, al igual que los de otros países árabes, han sido tradicionalmente “los musulmanes olvidados” (Fuller 1999) relegados política, económica y socialmente. No obstante, en el contexto de la Guerra Civil Libanesa y la ocupación israelí del sur del país, el nacimiento de Hizbullah con un fuerte apoyo de la Revolución Islámica de Irán, modificó la dinámica comunal. El Hizbullah, o *Partido de Dios*, adoptó el modelo islamista propagado desde Teherán y estableció como objetivo primordial la expulsión de las tropas israelíes del territorio libanés. Sin embargo, su

⁵⁸ Dicha distribución de puestos se plasmó a través de la fórmula 6 cristianos por cada 5 musulmanes, respetada en el parlamento y en la administración pública, y a través de la asociación consuetudinaria de ciertos puestos clave del gobierno a determinadas confesiones. De esta manera, el cargo de Presidente, en tanto que figura de mayor poder en el gobierno, quedó reservado a la comunidad maronita; el cargo de Primer Ministro, designado por el presidente, ha sido ocupado siempre por un musulmán sunní; mientras que a los shííes, tercera comunidad según el censo de 1932, se les confirió el puesto de presidente del Parlamento, y su vicepresidencia a los greco-ortodoxos.

acción no se limitó al combate armado, sino que estableció paulatinamente una red de instituciones que comenzaron a brindar servicios públicos y sociales en territorios de población shií a los que un Estado paralizado y devastado por la guerra civil no llegaba. De este modo, Hizbullah se afianzó entre los shiíes libaneses y se convirtió progresivamente en el principal representante de su comunidad.

Los orígenes islamistas del Hizbullah, su base de acción en la comunidad shií y su relación con el régimen de Teherán, determinaron fuertemente la identidad religiosa que el grupo construyó en sus comienzos. La bandera del Hizbullah, incluía la inscripción en idioma árabe “Partido de Dios” (*Hizbu-llah*) debajo de la cual podía leerse el lema “La Revolución Islámica en Líbano” (*ath-thawrah al-islamiyyah fi lubnan*). Sin embargo, tras el fin de la Guerra Civil y la entrada de la agrupación como partido en el sistema político libanés, el lema inferior en la bandera cambió por el de “La Resistencia Islámica en Líbano” (*al-muqawwamah al-islamiyyah fi lubnan*). La modificación no es menor, pues denota el cambio en las bases constitutivas del discurso nacionalista impulsado por Hizbullah. Al alejarse de la apelación religiosa y apoyarse sobre la idea de la “*muqawwamah*”, o Resistencia, el *Partido de Dios* expande su discurso nacional por fuera de los límites de su comunidad de origen: el sustento del grupo ya no fue la idea de la constitución de un Estado bajo los principios del Islam Shií, sino la Resistencia contra la ocupación israelí que afectaba a todos los libaneses, sin importar su confesión religiosa. (Morillas Bassedas 2009)

La retirada de las tropas israelíes de la “zona de seguridad” que ocupaban al sur del río Litani en mayo del 2000, planteó un serio desafío a la identidad de Hizbullah como fuerza de Resistencia. La discusión en torno de si debía abandonar las armas y volcarse de lleno al plano político se resolvió de manera negativa, al determinar que la labor de la Resistencia debía continuar en tanto Israel mantenía ocupadas las Granjas de Sheba’a, territorio originalmente disputado entre Siria y Líbano, cuyo carácter libanés ha sido reconocido por Siria. Sheba’a se convirtió en el punto más conflictivo de la frontera sur del Líbano, y la permanencia del enfrentamiento con Israel ha sostenido la identidad de Hizbullah como Resistencia y legitimado sus acciones no sólo en el marco de la comunidad shií sino también entre amplios sectores cristianos. Así, la dura ofensiva israelí contra el *Partido de Dios* en 2006, conocida como Guerra de Julio, contribuyó al fortalecimiento de la agrupación shií, su afianzamiento en el sistema político y el refuerzo de su legitimidad interna, brindando un nuevo impulso a su discurso nacional.

Durante el enfrentamiento con Israel y los meses subsiguientes, el líder espiritual de Hizbullah, sheij Muhammad Hussein Fadlallah, intentó instaurar el discurso nacionalista de Hizbullah como Resistencia entre las distintas confesiones religiosas del Líbano. Parafraseando a Anderson (1993), podríamos decir que en su esfuerzo por “imaginar una comunidad” de libaneses de todas las sectas bajo el discurso del *Partido de Dios*, Fadlallah destacó que los habitantes de Sa’ida, Beirut y el Norte, que recibieron a los desplazados por el conflicto, “viven el espíritu de los valores Cristianos y Musulmanes, esto sugiere que la tragedia ha probado que la unidad nacional aún vive en las mentes y los corazones de los libaneses” (Fadlallah 11-08-2006). En otra oportunidad, llamó al pueblo libanés de todas las confesiones religiosas a rechazar cualquier enfrentamiento de carácter sectario y alzarse al nivel de la ciudadanía que los une como libaneses (Fadlallah 29-09-2006), a construir un Estado justo, evitando el uso

del confesionalismo para promover intereses políticos y “cuidándose de aquellos que tratan de incitar el conflicto civil en Líbano” (Fadlallah 15-10-2006).

Una vez finalizado el conflicto, el líder de Hizbullah, sheij Hassan Nasrallah proclamó la “victoria divina” de sus combatientes, resaltando que además de haber sido la más larga de las guerras árabe-israelíes, esta no había terminado con una victoria de Israel como las anteriores (Salem 2006: 18). La “victoria divina” contra el ejército más poderoso de la región fue la que, a pesar de las pérdidas materiales sufridas por Hizbullah y los civiles de las zonas shiíes sobre las cuales descansa su base popular, permitió al *Partido de Dios* incrementar la legitimidad de la Resistencia y reclamar mayor participación en la fragmentada escena política libanesa posterior a la “Revolución del Cedro”⁵⁹.

Consideraciones finales

En el presente artículo se ha analizado el proceso de construcción del Estado libanés y su Identidad Nacional, destacando el rol ejercido por sus distintas comunidades religiosas, tales como el impulso brindado por los católicos para el establecimiento del Gran Líbano vis-à-vis el nacionalismo arabista o pansirio de musulmanes y greco-ortodoxos, y los actuales intentos de redefinición de la identidad libanesa por parte de los shiíes del *Partido de Dios*. Tomando las categorías de análisis propuestas por Hrosch, podemos identificar claramente las distintas etapas del proyecto nacionalista impulsado por los católicos maronitas desde principios del siglo XX, al cual se enfrenta en tiempos recientes un proyecto de “nacionalismo contra-estatal” (Cederman 2002: 419) impulsado por Hizbullah.

Tal como hemos notado en este análisis, la etapa de manipulación cultural se manifestó a través de la construcción de una nación libanesa por medio de un relato histórico que conectaba directamente la antigua Fenicia con el Líbano, negando su carácter árabe y la tradición islámica de gran parte de su población. Si intelectuales como Charles Corm, Adib Pasha y Michel Chiha pueden ser rápidamente identificados como responsables de esta manipulación cultural en la construcción del proyecto nacional impulsado por los cristianos maronitas, el Patriarca Al-Howayek surge como claro referente de su período de politización.

En la etapa de politización nacionalista, los maronitas transformaron su agenda cultural en una agenda política impulsando la creación de un Gran Líbano que satisfaga sus aspiraciones económicas-territoriales y asegure sus ambiciones identitarias, a través de la adopción de un rasgo fuertemente cristiano, anti-árabe y pro-occidental. Este Gran Líbano nacido bajo mandato francés, se consolidó a través del Pacto Nacional de 1943 que aseguró la hegemonía maronita en el sistema político y le permitió utilizar las instituciones del Estado para llevar adelante la movilización nacionalista de masas.

⁵⁹ La Revolución del Cedro, también conocida como “Primavera del Cedro” (*rabi'e al-arz*) o “Intifada de la Independencia” (*intidadah al-istiqlal*), fue el movimiento popular generado en Líbano con posterioridad al asesinato del ex primer ministro Rafiq al-Hariri en febrero de 2005. Las sospechas de involucramiento sirio en el atentado que terminó con la vida de Hariri, llevaron a plantear en la sociedad libanesa el debate sobre el rol de Siria y su ocupación militar en Líbano, dividiendo la escena política entre la “Coalición 14 de Marzo” (formada por sunníes, drusos y la mayor parte de los cristianos) que exigía la retirada inmediata de las tropas sirias del país, y la “Coalición 8 de Marzo” (formada por shiíes y cristianos) que defendía el involucramiento de Damasco en Líbano.

Sin embargo, el proyecto nacionalista promovido desde el Estado libanés ha sido confrontado por el surgimiento de un proyecto nacionalista alternativo impulsado por Hizbullah. Siguiendo la lógica planteada por Cederman (2002), el nacionalismo contraestatal de Hizbullah apeló, en sus orígenes, a su base comunitaria shií y a la particular identidad religiosa que la distinguía del resto de los libaneses. Durante este período, que transcurrió en el contexto de la Guerra Civil, Hizbullah montó una estructura paraestatal de servicios públicos de salud, educación y medios de información, que le permitió contar con herramientas similares a las del Estado a la hora de movilizar a las masas en torno a su proyecto nacional.

La movilización de masas en torno al proyecto del Partido de Dios requirió de una redefinición de su identidad, en la que el factor religioso perdió peso y se fortaleció la identidad construida en torno a la Resistencia. Este nuevo enfoque identitario del proyecto impulsado por Hizbullah, le permitió extender su discurso más allá de los límites de la comunidad shií y apelar al apoyo de todos los ciudadanos libaneses, a través de un discurso que exaltaba el valor de la Resistencia para defender al Líbano de la ocupación israelí.

La Guerra de Julio de 2006, contra el Estado de Israel, se convirtió en un hecho sumamente funcional a los intereses nacionalistas de Hizbullah. La retirada israelí del sur del Líbano en el año 2000 dejó al Partido de Dios en la paradójica situación de ser el héroe de una resistencia que ya no era necesaria. Sin embargo, la dirigencia de Hizbullah se apoyó sobre la permanencia de la ocupación israelí en el controvertido territorio de Sheba'a y en los constantes choques entre sus fuerzas y las FDI, para mantener la legitimidad de la Resistencia. La Guerra de Julio, fortaleció el discurso del *Partido de Dios* como fuerza de Resistencia, un discurso que posicionó a la guerra no como un ataque a Hizbullah sino como un ataque contra todo el Líbano. En este sentido, la permanencia del enfrentamiento con Israel es condición necesaria del mantenimiento de esta identidad de Resistencia; sin embargo, la capacidad de resiliencia de Hizbullah ante fuertes cambios en el contexto, ejemplificada en su paso de una identidad de base religiosa a una identidad de Resistencia a comienzos de los '90, deja abierta la puerta a nuevas redefiniciones identitarias de su proyecto nacionalista.

Bibliografía

- ADLER, Emanuel (2002), "Constructivism and International Relations" en Carlsnaes Walter, Risse Thomas y Simmons Beth, Eds., *Handbook of International Relations*. Londres: SAGE. Pp. 95-118.
- ANDERSON, Benedict (1993), *Comunidades Imaginadas - Reflexiones sobre el origen y la difusión del Nacionalismo*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- BEYDOUN, Ahmad (1993), "Lebanon's Sects and the Difficult Road to a Unifying Identity", *The Beirut Review*, [en línea] 6 (Otoño 1993). Disponible en: www.lcps-lebanon.org/pub/breview/br6/beydounbr6.html
- CEDERMAN, Lars-Erik (2002), "Nationalism and Ethnicity" en Carlsnaes Walter, Risse Thomas y Simmons Beth, Eds., *Handbook of International Relations*. Londres: SAGE. Pp. 409-428.
- CHEHABI, H. E. y MNEIMNEH, Hassan (2006), *Five Centuries of Lebanese-Iranian Encounters*. Oxford: The Centre for Lebanese Studies.
- COULAND, Jaques (1965), *El despertar del mundo árabe*. Buenos Aires: Editorial Arandú.
- FADLULLAH, Muhammad Hussain (2005), "Friday Speeches" [en línea]. Disponibles en: www.bayynat.org
- FULLER, Graham (1999), *The Arab Shi'a: the forgotten Muslims*. Nueva York: St. Martin's Press.

- HOURANI, Albert (2003), *La historia de los árabes*. Barcelona: Ediciones B S.A.
- KAUFMAN, Asher (2004), *Reviving Phoenicia - The Search for Identity in Lebanon*. Londres: I.B. Tauris.
- KAWTHARANI, Wajih (2000), "Nationalist Thought and the Vision of the Ottoman Period during the First Half of the 20th Century: The Example of Lebanon". En Karpas, Kemal Ed., *Ottoman Past and today's Turkey*. Leiden: BRILL. Pp. 253-271.
- KRAYEM, Hassan (1992), "The Lebanese Civil War and the Taif Agreement" [en línea]. Disponible en: <http://ddc.aub.edu.lb/projects/pspa/conflict-resolution.html>
- LÓPEZ GARCÍA, Bernabé (2000), *El mundo árabo-islámico contemporáneo. Una historia política*. Madrid: Editorial Síntesis.
- LÓPEZ GARCÍA, Bernabé y FERNÁNDEZ SUZOR, Cecilia (1985), *Introducción a los regímenes y constituciones árabes*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- MORILLAS BASSEDAS, Pol (2009), Hezbollah's Identities and their Relevance for Cultural and Religious IR, [en línea], Institute Català Internacional per la Pau. Disponible en: www.gencat.cat/icip/pdf/WP4_ANG.pdf
- PIPES, Daniel (1990), *Greater Syria – The History of an Ambition*. Nueva York: Oxford University Press.
- SALEM, Paul (2006), "The Future of Lebanon", *Foreign Affairs*, 85 (6), noviembre-diciembre de 2006.
- SALIBI, Kamal (1988), "The Historical Perspective", en Shehadi Nadim y Haffar Mills Dana. *Lebanon: a history of conflict and consensus*. Londres: The Centre for Lebanese Studies e I.B. Tauris.
- SPAGNOLO, John (1988), "Franco-British rivalry in the Middle East" en Shehadi, Nadim y Haffar Mills, Dana. *Lebanon: a history of conflict and consensus*. Londres: The Centre for Lebanese Studies e I.B. Tauris.
- SULH, Raghid (2004), *Lebanon and Arabism - National Identity and State Formation*. Oxford: The Centre for Lebanese Studies.
- TUÉNI, Ghassan (1982), "Lebanon: a New Republic?" *Foreign Affairs*, 61 (1 - Otoño 1982).
- WENDT, Alexander (1999), *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

BRASIL: LIDERAZGO E INSTITUCIONES REGIONALES

Lic. Lucas Van Der Velde (UES21)

A partir de la llegada de Luiz Inacio da Silva a la presidencia, la política exterior de Brasil ha dado un giro hacia Sudamérica. Este giro se manifestó rápidamente, ya en el discurso inaugural, pero también en acciones simbólicas de importancia, como por ejemplo la visita a todos los demás estados e la región en su primer año. Desde entonces han pasado ocho años y el ciclo presidencial se ha acabado. Es por tanto el momento propicio para realizar un balance de la actuación de Brasil en el escenario regional.

Para clarificar la relación de Brasil con sus vecinos, el presente escrito plantea la utilidad de recurrir al concepto de liderazgo internacional y sus efectos en las instituciones. En concreto, se estudiarán las condiciones que posibilitaron a Brasil adquirir una mayor influencia y como ello se reflejó en el MERCOSUR

Introducción

Bajo las presidencias Luiz Inacio da Silva, se han producido notables avances en la situación internacional de Brasil, los cuales se reflejan en su participación en los más importantes foros de la actualidad: G-20, BRICs, su influencia en Copenhague, etc. En el presente texto se abordará una de las bases de este éxito: la inserción local de Brasil. Si tradicionalmente la política exterior brasilera se había orientado alternativamente a EE.UU. o Europa; en los últimos años de Cardoso la vista se volvió hacia sus vecinos, tendencia que Lula supo explotar⁶⁰.

En el texto se abordan especialmente las relaciones dentro del MERCOSUR, una organización que parecía herida de muerte tras la crisis de 1999-2001⁶¹ pero que bajo el liderazgo brasilero se ha convertido en el núcleo duro de la integración regional y madre de los demás proyectos regionales: IIRSA, UNASUR, Comunidad Sudamericana de Defensa, etc. En particular, el escrito analiza la importancia que ha tenido Brasil en el diseño de la actual arquitectura institucional del bloque. Pese a ser una iniciativa de cuatro países, en la que institucionalmente todos tiene la misma capacidad de influencia, la evolución durante los últimos años refleja el predominio de una agenda diseñada en Brasil.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se aborda el concepto de liderazgo en sus dos vertientes: como propiedad de los actores y como rol

⁶⁰ Para más información se recomienda: VARAS, Augusto. "Brasil en Sudamérica: De la indiferencia a la hegemonía" FRIDE. 2008

⁶¹ Un exponente de esta visión pesimista es BOUZAS, Roberto et al en "MERCOSUR: Crisis Económica o Crisis de la Integración", presentado en el *Grupo de Reflexión Prospectiva sobre el MERCOSUR*, 2002. Una visión positiva de la crisis y su superación puede encontrarse en GÓMEZ MERA, Laura "Explaining MERCOSUR's survival: Strategic sources of Argentine-Brazilian convergence" *Journal of Latina American Studies* N° 37 pp.109-140. Cambridge University Press.

de los actores. A continuación se analiza el caso de Brasil, su lugar en Suramérica y su importancia en la construcción del MERCOSUR, a través del estudio del tratamiento de las asimetrías.

Hacia una breve definición de liderazgo

Desde los primeros textos⁶², se ha intentado definir al liderazgo desde dos ángulos diferentes pero complementarios: como una propiedad de los líderes, lo cual lleva a la pregunta de qué es un líder; ó como una actividad, es decir el liderazgo no es, se ejerce. Así, mientras el primero hace énfasis en descubrir los requisitos para ser influyentes en la vecindad, el segundo se focaliza en las acciones que realiza el estado y cómo son estas percibidas por los demás.

El primer enfoque, más cercano al realismo, trata de identificar los elementos que han estado presentes en todos los líderes y de diferenciarlos de otros conceptos como potencias medias y emergentes. Sin embargo el punto de partida es el mismo: la posesión de capacidades materiales. Cabe mencionar esta teoría enfatiza que el poder es relativo, por lo que es posible que surjan líderes regionales en un determinado subsistema que a nivel global carezcan de influencia (Nigeria) y viceversa (Japón).

Sin embargo, una teoría basada sólo en la capacidad material es insuficiente, por lo que se analizan otros recursos de poder. En particular, se estudia la importancia de las ideas y las instituciones, en un sentido amplio⁶³. En este sentido, es necesario que un líder tenga una determinada visión del sistema internacional y regional y que ésta sea aceptada por los demás Estados de la región. Los autores se refieren a este elemento como propósito social. La aceptación de lo demás se materializa mediante la creación de instituciones que reflejen los valores del líder. Dicha construcción de instituciones no es, por tanto, un proceso neutral, sino que esta balanceado a favor de aquellos actores más fuertes, por lo que reflejan hasta cierto punto sus intereses y les permiten obtener beneficios a largo plazo.

La segunda postura estudia los procesos de negociación internacional para analizar quienes han ejercido una mayor influencia en los resultados, es decir quienes han sido los líderes⁶⁴. Al igual que en el caso anterior, el liderazgo se refleja en el surgimiento de instituciones, aunque con la salvedad de que ahora no puede establecerse a priori quién ha sido líder mediante un análisis de las capacidades materiales o de los discursos, es necesario estudiar las negociaciones. Por otro lado, a diferencia del anterior, se abre el abanico de posibles actores con capacidad de ser líderes. No sólo Estados, sino cualquiera que haya sido influyente en la generación de resultados puede ser líder: personas, grupos de presión, otras instituciones, etc.

⁶² Principalmente se recomienda la lectura de: YOUNG, Oran “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society” *International Organization*, Vol 45, N°3, 1991; KEOHANE, Robert *After Hegemony* de 1984; KEOHANE *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano 1993

⁶³ Dos textos importantes dentro de esta teoría son IKENBERRY, John y KUPCHAN, Charles “Socialization and Hegemonic Power” *International Organization*, vol 44, N° 3, pp. 283-315, 1990; IKENBERRY, John “The future of international leadership” *Political Science Quarterly*, vol. 111, N° 3, pp. 385-402 1996.

⁶⁴ YOUNG, op. cit.

En su tipología, Young⁶⁵ establece tres tipos de funciones que puede ejercer un líder: estructural, empresarial e intelectual. La primera se refiere a la entrega de incentivos, positivos o negativos, con el fin de modificar las preferencias de los demás Estados a favor de determinadas soluciones. Está ligado a la posesión de recursos, sólo que se refiere también a la voluntad de utilizarlos y a su empleo en situaciones concretas. En otras palabras, descarta la posibilidad de que la posesión de recursos sea transferible directamente a las negociaciones. Por otro lado, se rechaza implícitamente la fungibilidad del poder. Los recursos no son utilizables en todas las ocasiones. El liderazgo empresarial se refiere a la capacidad del negociador para alcanzar resultados mediante la formación de coaliciones de interés, la conformación de la agenda, la generación de propuestas exitosas, etc. A diferencia del anterior, este no contempla la entrega de incentivos, sino que en su función se asemeja más a un *broker*. Por último, el liderazgo intelectual se refiere a la generación de marcos conceptuales que conforman la visión de un determinado problema y qué soluciones son las más acertadas. A diferencia de los anteriores, el liderazgo intelectual es anterior al proceso negociador, puesto que las ideas deben estar presentes en los actores. Por otro lado, es difuso, en el sentido de que es difícil de relacionar con un actor concreto.

Por último, según Young los problemas derivados de la lógica de acción colectiva, principalmente *free rider* y el dilema de las ganancias relativas, transforman al liderazgo en una condición necesaria para que surjan las instituciones internacionales. Para él, es necesario que, como mínimo, se ejerzan dos de las funciones descritas. Detrás de toda institución hay un líder. Pese a las diferencias entre ambos, estos enfoques no son contradictorios, sino complementarios en la medida que cada uno permite completar las lagunas del otro. En el caso del liderazgo como propiedad, el énfasis en la posesión de atributos puede ser contraproducente, puesto que hay Estados que cumplen esos requisitos sin ser líderes (por ejemplo Israel). Es necesaria por tanto una teoría orientada a los resultados⁶⁶. Por otro lado, una teoría basada solamente en los procesos negociadores presenta varios inconvenientes: a) no permite descubrir a priori quién está en condiciones de ser líder, sino que considera a todos los actores como líderes potenciales, oscureciendo el significado del concepto; b) en consecuencia, es una teoría que sirve sólo para describir la historia, no explicarla; c) es una teoría del liderazgo *issue-centered*⁶⁷, es decir el liderazgo se observa en cuestiones puntuales, es decir niega que el poder sea fungible al tiempo que reduce el liderazgo intelectual al diseño de soluciones aisladas, omitiendo la posibilidad de difusión de ideas o valores que influyen a nivel general.

A continuación se estudiará el liderazgo brasilero tomando como punto de partida estas premisas. Así, en primer lugar se analizarán las condiciones para que Brasil sea líder, entendidas a la manera realista. Luego se analizará el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR con el objeto de estudiar el liderazgo a través de sus efectos.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ GRUNDBERG, Isabelle “Exploring the ‘Myth’ of hegemonic Stability”, *International Organization*, Vol. 44, N° 4, pp. 431-477, 1990

⁶⁷ Para una opinión a favor del liderazgo como *issue-centered* ver NABERS, Dirk “Power, Leadership and Hegemony in International Politics”, en FLEMES, Daniel Regional Leadership in the global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers. Ashgate. Inglaterra. 2010. En el mismo volumen, Douglas Lemke proporciona argumentos a favor de una visión más fungible del poder (LEMKE, Douglas “Dimensions of hard power: Regional Leadership and Material capabilities” en FLEMES, D. op cit.)

El liderazgo a priori

Resaltar el poder estructural de Brasil no es una tarea complicada. El Estado carioca no sólo tiene una superficie mayor que la del resto de sus vecinos juntos, sino que además ocupa una posición estratégica: Brasil es el centro del subcontinente. Salvo con Chile y Ecuador posee fronteras con todos los demás países.

La misma abrumadora superioridad brasilera puede observarse en la mayoría de los campos que se analicen. En Brasil habitan un total de 192 millones de personas, frente a los 45 millones de Colombia o los 40 millones de Argentina. En total, la población brasilera representa algo más de la mitad de la población de América del Sur.

Otro ejemplo aun más elocuente es el PIB. Brasil representa aproximadamente la mitad del PIB subcontinental y quintuplica el de su competidor más cercano (Argentina). Más importante aún, los pronósticos de crecimiento son alentadores, por encima del 4% para los próximos cinco años, aunque varios países comparten cifras similares. Con lo cual Brasil incrementará su distancia respecto a sus vecinos⁶⁸.

En línea con este crecimiento, durante la década pasada, se observó el crecimiento de la IED brasilera en el exterior, siendo Brasil el principal mercado para la inversión extranjera en el país y el principal inversor en el exterior⁶⁹. Este fenómeno se acentúa desde 2005-2006 con el auge de las compañías translatinas, esto es empresas latinoamericanas que invierten en otros países de la región. Entre las más conocidas se encuentran Petrobras, Vale do Rio Doce, Embraer, y Oberdreht.

De todas formas, Brasil es considerado como un gigante con los pies de barro. Pese a las notables mejoras, el país es todavía uno de los más desiguales de la región, con un índice GINI superior en 0,2 puntos al de sus vecinos. Además, Brasil sufre también por la violencia urbana. Aunque Caracas haya destronado a Sao Paulo como la ciudad más peligrosa del subcontinente, el número de muertes diarias es todavía una muestra del camino que resta por recorrer⁷⁰. Estos obstáculos demuestran que el ascenso de Brasil no es inevitable y que su base de poder es todavía frágil. Sin embargo, el límite está fijado más por la capacidad para resolver los conflictos a nivel interno y que por lo que ocurra a nivel internacional.

El propósito social de Brasil

Durante el gobierno de da Silva, e incluso durante los últimos años de la Presidencia de Cardoso⁷¹, el foco de las relaciones internacionales ha girado hacia Sudamérica. Tras décadas de priorizar las relaciones con los países desarrollados, la política eterna brasilera dio un giro, primero hacia la región y luego hacia el resto del mundo en desarrollo.

La importancia de América del Sur para el gobierno de Lula ha sido afirmada en su discurso de investidura, realizado frente a los Congresos el primero de enero de 2003. Allí afirmó que: “la gran prioridad de la política exterior durante mi gobierno será la

⁶⁸ Cifras obtenidas de FMI, *World Economic Outlook*, 2010. Disponible on line

⁶⁹ Para más información se recomienda la web de la UNCTAD

⁷⁰ Un análisis completo de la violencia en América puede encontrarse en GRATIUS, Susanne “La UE y el círculo vicioso entre pobreza e inseguridad en América Latina”, FRIDE, Documento de Trabajo. 2010

⁷¹ Ver VARAS, op. cit., y GRATIUS, Susanne “Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?” FRIDE, Documento de Trabajo 2007.

construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida”⁷². Esta frase no sólo expresa la voluntad brasilera de cambiar el panorama de la región, vale recordar que en los años anteriores las crisis de 1999-2001 habían minado las bases para la integración regional y habían dado lugar a medidas proteccionistas, en especial del lado argentino. La visión de Brasil es entonces doblemente importante puesto que suponía superar las dificultades que atravesaba el bloque.

Por otro lado, de la frase deben rescatarse dos elementos. El primero de ellos es la referencia a América del Sur. A comienzos de la era Lula, hablar de esta forma significaba, en primer lugar, delimitar su área de influencia y sobre todo crear un espacio “nuevo”. No es que Sudamérica no existiera, sino que nunca había sido considerada como una región. Esta construcción regional significa excluir a otros dos grandes actores: México y EE.UU.⁷³. Puesto que el liderazgo es competitivo, la exclusión sirve para consolidar la presencia brasilera en la región.

Asimismo, la designación de América del Sur simbolizaba en su origen un límite para la propia expansión brasilera. Sin embargo, en los últimos años, la situación se ha modificado. Brasil ha comenzado a expandirse hacia el Norte, de manera coordinada con un México que ven en este avance no una amenaza, sino la oportunidad de reintegrarse dentro de la región latinoamericana. Entre las iniciativas en este sentido, las más importantes son: a) la expansión del MERCOSUR hacia Venezuela; b) la entrada de Cuba en el Grupo de Río; y c) la creación de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe.

El segundo elemento clave de la frase de Lula, es la consideración de la construcción de Suramérica como un proyecto político. Aplicado al MERCOSUR, ello significa que no alcanza con liberar las barreras al comercio, sino que es necesaria la construcción de una identidad propia con capacidad para afirmarse en el exterior. La afirmación del MERCOSUR político no es sólo un intento por revitalizar un proyecto económico que en el momento había perdido relevancia, sino también la creación de una plataforma desde la cual Brasil puede proyectarse como actor global⁷⁴.

Asimismo, conviene también preguntarse a qué se refería Lula cuando hablaba de una Sudamérica “próspera y unida”. Para entender el significado de esta expresión es necesario referirse a la ideología neodesarrollista del PT y su interpretación de la integración regional. En la visión de Lula, la integración en su vertiente neoliberal es limitada, es un buen punto de partida, pero no es suficiente para lograr el crecimiento de los pueblos. Es necesario profundizar la integración para incluir otros aspectos: la integración física, la integración social y la integración ciudadana.

La integración física fue abordada de manera regular por Lula en sus discursos⁷⁵. Parte de la premisa que los acuerdos de reducción de aranceles han sido útiles, pero que sus efectos no han sido aprovechados debido a la falta de una base física que permita el crecimiento del comercio. Vale decir que la integración física no es un fin en sí misma, sino que es un instrumento para favorecer la formación de cadenas productivas que

⁷² DA SILVA, Luiz “*Nuevos Rumbos*” discurso pronunciado con motivo del comienzo de su presidencia, 2003 (a).

⁷³ CERVO, Amado Luiz *O Brasil e a América do Sul*, Série Diplomacia ao Alcance de Todos, Thesaurus Editora de Brasília, 2009. Disponible on-line.

⁷⁴ GUIMARÃES, Samuel Pinhero “*El Rol Político Internacional del MERCOSUR*” 2004.

⁷⁵ DA SILVA, Luiz Discurso sin título, 2003 (b)

permitan incorporar a las zonas más alejadas de Sudamérica (y Brasil) dentro del sistema económico mundial. La respuesta brasilera a este diagnóstico (falta de infraestructura) fue la iniciativa IIRSA, y en menor medida el FOCEM y los créditos otorgados por el BNDES.

La integración social es un proyecto amplio del MERCOSUR que tiene por objeto paliar uno de los mayores inconvenientes del bloque: los desequilibrios entre los miembros del MERCOSUR. El proyecto regional que se busca completar tiene que estar atento a las desigualdades entre los estados. La integración no puede llegar si los socios menores no encuentran satisfechas sus demandas, lo que en última instancia genera diferentes y justificados reclamos. Es por ello necesaria la creación de mecanismos de compensación y políticas compensatorias para anticipar y reducir fricciones que surgen, a lo largo del tiempo, entre los Estados miembros y permitir la recuperación del espíritu de cooperación indispensable para el éxito de un proceso efectivo de integración.

Por último, se habla de la integración ciudadana, en lo que es el proyecto más ambicioso del bloque. El propósito es lograr el surgimiento de una ciudadanía del MERCOSUR que los ciudadanos de a pie sean conscientes de los beneficios que le supone pertenecer al organismo para que el proyecto tome una vida propia independiente de los políticos de turno. Este proceso de acercamiento al ciudadano se ha plasmado en diferentes iniciativas como por ejemplo la constitución del Parlamento MERCOSUR con diputados electos directamente por los pueblos, la creación de mecanismos que faciliten la instalación y la residencia en los diferentes Estados miembros, el acercamiento entre los programas educativos y universitarios (en este punto se destaca la enseñanza obligatoria del español en Brasil), entre otras actividades.

Brasil cumple entonces con los requisitos para ser un líder. En primer lugar es el Estado más poderoso de la región independientemente del indicador que utilicemos para medir su capacidad. Sea superficie, población, PIB, perspectivas de crecimiento, inversiones, gasto militar, todo señala que el Estado carioca se encuentra en condiciones de liderar un proceso regional. Por otro lado, desde el gobierno la opción sudamericanista fue la seleccionada desde un comienzo. Esta vocación regionalista fue plasmada en el desarrollo de las instituciones mercosureñas, sirva como ejemplo que el documento más importante para el relanzamiento del MERCOSUR, aquel que orientó los avances desde 2003 ha sido elaborado por el gobierno de da Silva.

El liderazgo en acción: el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR

El tratamiento de las asimetrías ha sido un tema espinoso dentro del MERCOSUR, pero también aquel en el cual se han dado los mayores y más rápidos avances durante la década pasada. En menos de diez años, el bloque dejó atrás un modelo de apertura de fronteras para avanzar hacia una integración que contemplara las diferencias entre los socios y tomara medidas para reducirlas; sin embargo, el tratamiento de las asimetrías no fue uniforme.

En pocas palabras, las asimetrías son todas aquellas diferencias entre los Estados capaces de alterar el espacio económico influyendo en la actividad productiva. Existen dos tipos de asimetrías, las estructurales y las políticas. Las primeras se refieren a las diferencias en cuestiones físicas, como por ejemplo la dotación de factores productivos, las interconexiones, tamaño de mercado, etc. por lo que su modificación es un trabajo de largo plazo. Por otro lado, las asimetrías políticas son las que se derivan de la

existencia de regulaciones diferentes, por ejemplo en materia de promoción de inversiones o leyes de competencia.

El tratamiento de las asimetrías comienza formalmente con la Presidencia pro tempore paraguaya, cuando el estado mediterráneo reclamó una serie de beneficios en su favor. Entre ellos trato preferencial en las negociaciones con terceros, normas de origen más flexibles y el más importante la creación de algún instrumento redistributivo⁷⁶. A partir de entonces, surge el FOCEM (Fondo de convergencia Estructural del MERCOSUR), uno de los centros de las negociaciones del MERCOSUR.

La creación de este instrumento estuvo rodeada de disputas, en particular respecto al reparto de los costos y de los beneficios. Brasil fue quien puso fin a las disputas aceptando el criterio del PIB para el aporte, por el cual es responsable del 70% del total de los fondos. Esta elección no era clara, puesto que en términos de desarrollo, Brasil ocupa un lugar inferior al de Argentina o Uruguay, por lo que podría haberse atenuado la fórmula. Esta elección demuestra como Brasil actúa ofreciendo incentivos a los demás miembros para asegurar su participación, vendiéndoles el MERCOSUR. Una afirmación similar puede realizarse si se analiza el destino de los fondos. Pese a que la propuesta es lograr el avance de las áreas menos desarrolladas, en la práctica los recursos se distribuyen por países, y en segunda instancia por regiones. El resultado es que regiones relativamente ricas de Uruguay tienen más facilidades para conseguir fondos que zonas pobres de Brasil o Argentina.

En cuanto a la asignación de recursos por proyectos, los principales beneficiarios son los destinados a la construcción de infraestructura, que reciben la mayor proporción de fondos. En contraste, los proyectos institucionales del MERCOSUR reciben apenas un 0.5% del total disponible (CMC Decisión 18/05). Por otro lado, los proyectos plurinacionales no se encuentran alentados, algo esperable de un organismo regional. Este último punto es el que indica que la vocación del FOCEM no es la construcción de la integración, sino la cooptación de los líderes.

Respecto a las asimetrías políticas, pese a que su eliminación es un objetivo implícito del artículo I del Tratado de Asunción, no se han creado instrumentos o reglamentos que las contemplen. En 2006, Tabaré Vázquez envía una nueva nota a su homólogo brasileño solicitándole que se tomen nuevas medidas para la reducción de las asimetrías políticas, en particular en materia de promoción de exportaciones, y que se facilite el comercio interno de bienes para atenuar las asimetrías derivadas por el menor tamaño de su mercado⁷⁷. Sin embargo, estas propuestas no fueron consideradas. El tratamiento de las asimetrías siguió asociado a tema estructural y al desarrollo de la competitividad.

El tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR muestra cómo funcionó el liderazgo brasileño. Indica que las instituciones creadas no son necesariamente las más adecuadas para resolver un problema, sino que es necesario observar las condiciones de su surgimiento y el respaldo con el que cuenta cada iniciativa. En este caso, se observa

⁷⁶ Para mayor información y detalles se recomienda la serie de informes Mercosur del INTAL, en particular: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) *Informe MERCOSUR N° 10. Período 2004-2005*. Buenos Aires, BID-INTAL 2005.

⁷⁷ INTAL, *Informe MERCOSUR N° 13. Período 2007-2008*. Buenos Aires, BID-INTAL.2009

un predominio de la oferta (lo que Brasil está dispuesto a crear) por sobre la demanda (las necesidades de la región). El rol del líder, en tanto proveedor, ha sido primordial.

Brasil ha cumplido las tres funciones asignadas por Young a los líderes. A nivel estructural, su importancia como donante es clara, sin sus aportes el FOCEM no habría sido posible. A nivel empresarial, ha conducido las negociaciones en torno a problemas que tuviera la capacidad de responder y ha negado la entrada a aquellos que se plantean como conflictivos, caso uruguayo. Pese a que la iniciativa provino de los Estados menores, la agenda para el tratamiento de las asimetrías está escrita en portugués. El liderazgo intelectual está presente en la medida que las respuestas se realizan en base a un diagnóstico hecho en Brasil y que no contempla las diferentes necesidades de los socios menores. Asimismo, la asignación de fondos y el no tratamiento de las asimetrías políticas reflejan, en parte, el consenso neodesarrollista y la tradicional resistencia brasilera a la cesión de soberanía.

Conclusión

Durante el gobierno de da Silva, el liderazgo brasilero ha permeado y moldeado la estructura actual del MERCOSUR, tanto por acción como por omisión. En el texto se mostró como uno de los principales avances durante el período ha reflejado los intereses brasileros para la región. En mayor o menor medida puede realizarse un análisis similar de las demás instituciones. El programa se ha adaptado, a grandes rasgos, a la visión de Lula de la integración sudamericana.

El cambio de gobierno sirve tanto para hacer balances sobre lo que pasó, como para preguntarse sobre lo que vendrá. Aunque la victoria de Dilma Rousseff parece inevitable, la posibilidad de que Serra sea el que finalmente obtenga el respaldo popular tampoco puede desecharse. Si bien en la mayoría de los puntos de la agenda de ambos políticos son coincidentes, en su relación con el MERCOSUR presentan algunas diferencias. En particular, mientras Dilma representa la continuidad con da Silva, la candidatura de Serra plantea interrogantes para el futuro del bloque. Sus expresiones en contra del MERCOSUR no son recientes, sino que se remontan a su época como ministro de Cardoso: en el 2000 presentó la propuesta para retrotraer al MERCOSUR a una zona de libre comercio, desandando el camino atravesado hasta entonces, aunque sea solo en materia arancelaria⁷⁸.

Sin embargo, existen algunos límites en su accionar. Por un lado, aunque cuente con el respaldo popular, las elecciones legislativas han consagrado a los partidos cercanos a Dilma, con lo cual el retroceso del MERCOSUR será una tarea complicada. De hecho, los dichos del gobernador de Sao Paulo ya han sido criticados dentro del Palacio de los Congresos por Sarney. Por otro lado, el MERCOSUR no es una entidad meramente receptora, sino que tiene capacidad de acción, como lo ha demostrado al censurar la iniciativa de Serra por la que proponía un mayor peso de Brasil en los votos del ParlaSur. Finalmente, es necesario mencionar las reticencias que puede encontrar en Itamaraty. Marca Aurelio García, el asesor de la presidencia para asuntos internacionales, ya mencionó que los dichos de Serra están destruyendo la política exterior brasilera⁷⁹. Por último, Brasil tiene importantes intereses en Argentina,

⁷⁸ GOMEZ MERA, op. cit.

⁷⁹ ITAMARATY, servicio prensa, “Garcia diz que Serra extermina política externa do Brasil” (28/05/2010)

intereses que Serra deberá considerar al momento de realizar cambios drásticos en el MERCOSUR.

En definitiva, si bien es esperable algún cambio en el caso de que Serra obtenga la presidencia, estos probablemente no sean tan importantes como su retórica lo plantea. Se descubre así el segundo componente de la teoría del liderazgo, en la medida que el líder se ve restringido en su accionar por las instituciones que el crea⁸⁰. Es decir, las instituciones permiten una prolongación en una posición de privilegio incluso después de la decadencia del líder, a cambio de restringir su uso actual. Es un punto que el ministro de asuntos estratégicos parece comprender mejor que Serra.

El segundo punto sobre el cual se abren interrogantes es el futuro de da Silva. El presidente brasileño deja el poder con un índice de aprobación que se sitúa entre los más altos de la historia latinoamericana y no descartó postularse nuevamente para la presidencia. Sin embargo, también se especula con la posibilidad de que Lula acepte cargos internacionales, en particular expresó su deseo de seguir trabajando a favor de la integración en Sudamérica. Una diplomacia activa de Lula podría ser útil para complementar la falta de reconocimiento en el exterior de Dilma; sin embargo, esta opción podría generar roces entre ambos políticos. La otra alternativa que se baraja es la postulación de Lula para presidir alguna institución internacional de primera línea. Ello tendría un efecto positivo para Brasil, en el sentido de una mayor proyección internacional, con lo cual disminuiría su atención hacia los asuntos locales.

En síntesis, durante su gobierno, Lula ha utilizado las capacidades de Brasil para dar un nuevo impulso a la integración en de Sudamérica, siendo especialmente importante su accionar dentro del MERCOSUR, en el cual se han logrado avances significativos. Para lograrlo, Brasil ha asumido las funciones tradicionales de un líder. Ha ejercido el rol de líder intelectual al generar un marco conceptual dentro del cual entender la integración: el neodesarrollismo, que ha competido con el Socialismo del Siglo XXI bolivariano⁸¹. Ha sido líder estructural en la medida que ha provisto incentivos a los demás Estados para participar dentro de la integración, entre ellos debe mencionarse especialmente el FOCEM y otras medidas compensatorias, la Iniciativa IIRSA; pero también ha entregado incentivos al interior, por ejemplo mediante los créditos del BNDES que han permitido el crecimiento de las empresas brasileñas en América Latina. En cierta medida, esta utilización de los incentivos también es una señal del liderazgo empresarial, dado que ha creado intereses para la permanencia de la institucionalidad actual. Otro ejemplo de este tipo de liderazgo ha sido la formación de la agenda de relanzamiento de MERCOSUR, a comienzos de 2003, el documento que guió la acción exterior a lo largo de la década.

El gobierno de Lula ha transformado a Brasil en el líder indiscutido en la región y en un actor con una importancia global en ascenso. Asumir este legado y estar a la altura del actual Presidente será una tarea ardua para Rousseff y Serra.

⁸⁰ John Ikenberry plantea que mediante la creación de instituciones internacionales el líder condiciona su accionar tanto en el presente como en el futuro, por lo que el margen para la introducción de cambios es menor. Ver IKENBERRY, John "Strategic Restrain, and the Persistence of American Postwar Order" *International Security*, Vol 23, N°3, pp. 43-78, 1998-99)

⁸¹ Gratius, S. op.cit. 2007

Bibliografía

- AMORIM, Celso. La Política Exterior de Brasil, entrevista al Canciller Amorim, 2007. Disponible [on-line](#) accedido el 08/10/2010.
- BOUZAS, Roberto, *MERCOSUR: Crisis Económica o Crisis de la Integración*, presentado en el Grupo de Reflexión Prospectiva sobre el MERCOSUR, 2002, disponible [on-line](#), accedido el 08/10/2010.
- CERVO, Amado Luiz *O Brasil e a América do Sul*, Série Diplomacia ao Alcance de Todos, Thesaurus Editora de Brasília, 2009, disponible [on-line](#), accedido el 13/09/09.
- DA SILVA, Luiz Inácio, *Nuevos Rumbos*, Discurso ante el Congreso, 1 de enero, 2003. Discurso con motivo de la visita de Néstor Kirchner a Brasil, 11 de junio Discurso dado en la apertura de la Cumbre de MERCOSUR de Asunción, 18 de junio 2003(c). Discurso pronunciado con motivo de la Primera Cumbre Presidencial del CASA, 29 de Septiembre 2005. Disponible on-line <http://www.mre.gov.br> (accedido el 01/06/2009)
- FMI “World Economic Outlook”, 2010, disponible [on-line](#) accedido el 09/10/2010
- GÓMEZ MERA, Laura. “Explaining MERCOSUR’s survival: Strategic sources of Argentine-Brazilian convergence” *Journal of Latina American Studies* N° 37 pp.109-140. Cambridge University Press. 2005
- GRATIUS, Susanne “Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?” FRIDE, Documento de Trabajo. 2007. Disponible [on-line](#), accedido el 09/10/2010
- GRATIUS, Susanne “La UE y el círculo vicioso entre pobreza e inseguridad en América Latina”, FRIDE, Documento de Trabajo. 2010. Disponible [on-line](#), accedido el 09/10/2010
- GRUNBERG, Isabelle “Exploring the ‘Myth’ of hegemonic Stability”, *International Organization*, Vol. 44, N° 4, pp. 431-477, 1990
- GUIMARÃES, Samuel Pinhero “*El Rol Político Internacional del MERCOSUR*”, 2004 disponible [on-line](#), accedido el 09/10/2010
- HIRST, Mónica “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *Revista Nueva Sociedad*, 205. 2006. Disponible [on-line](#), accedido el 09/10/2010
- IKENBERRY, John y KUPCHAN, Charles “Socialization and Hegemonic Power” *International Organization*, vol 44, N° 3, pp. 283-315, 1990.
- IKENBERRY, John “The future of international leadership” *Political Science Quarterly*, vol. 111, N° 3, pp. 385-402, 1996.
- IKENBERRY, John “Strategic Restrain, and the Persistence of American Postwar Order” *International Security*, Vol 23, N°3, pp. 43-78, 1998-99
- INTAL, *Informe MERCOSUR N° 8 a 14 Período 2001-2009*. Taccone y Noriega (eds.) Buenos Aires, BID-INTAL, 2003. Disponible [on-line](#), accedido el 01/08/09
- ITAMARATY, servicio prensa, “*Garcia diz que Serra extermina política externa do Brasil*” (28/05/2010) disponible [on-line](#)
- KEOHANE, Robert. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.1993
- LEMKE, Douglas *Dimensions of hard power: Regional Leadership and Material capabilities* en Flandes, Daniel (Ed) *Regional Leadership in the global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Ashgate. Inglaterra. 2010
- MESQUITA MOREIRA, Mauricio, *Trade Costs and the Economics Fundamentals of the Initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA)*, BID-INTAL, Buenos Aires. 2007. Disponible [on-line](#), accedido el 01/08/09
- NABERS, Dirk *Power, Leadership and Hegemony in Internatinal Politics*, en Flandes, Daniel (Ed) *Regional Leadership in the global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Ashgate. Inglaterra.2010

RIDELL-DIXON, Elizabeth “Individual Leadership and Structural Power” *Canadian Journal of Political Science*, Vol 30, N° 2 pp. 257-283. 1997

SALINAS ROBINSON, Leonardo “Brasil y la noción de potencia: una análisis de la política exterior brasileña entre 2001 y 2006” *Revista Enfoques*, N° 6 pp.79-102, 2007. Disponible [on-line](#), accedido el 01/08/09

SECRETARÍA DEL MERCOSUR, “*Las Asimetrías y las Políticas de Convergencia Estructural en la Integración Sudamericana*” Presentado en el Foro de Reflexión “Un Nuevo tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana”, La Paz. 2005 Disponible [on-line](#)

Accedido el 01/08/09

TERRA, María Inés “Asimetrías en el MERCOSUR: ¿un obstáculo para el crecimiento?”, en *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿un Impedimento para el Crecimiento?*, Saráchaga, Darío (coordinador) 2008. Disponible [on-line](#). Accedido 01/08/09

UNCTAD, Base de datos [on-line](#) accedida el 09/10/2010

VARAS, Augusto “Brasil en Sudamérica: De la indiferencia a la hegemonía” FRIDE, Comentario. 2008. Disponible [on-line](#). Accedido el 01/08/09

YOUNG, Oran “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society” *International Organization*, Vol 45, N°3 pp.281-308, 1991.

LA INTEGRACION TRUNCA DE AMÉRICA LATINA

Lic. Rómulo Montes (UES21- UNQ)

Los proyectos de unión e integración para la América independiente a lo largo de los siglos XIX y XX estuvieron siempre presentes, existieron intentos que fueron desde los esencialmente políticos a los puramente económicos, proyectos que naufragaron por la fragmentación política y territorial que impuso el proceso independentista, por los desequilibrios regionales que la incorporación al mundo del capitalismo solo agudizo, por la escasa voluntad de las elites atrapadas en la lógica parasitaria del modelo exportador y por los nacionalismos estrechos. Como bases de estos fracasos se deben sumar los condicionamientos externos, cuyo exponente principal fue la acción interesada de los imperialismos de cada época. A pesar de ello, el sueño bolivariano de una América unida, aunque lejano y difícil, sigue vigente. Este trabajo intenta una mirada rápida y crítica sobre estos fallidos intentos.

Durante el siglo XIX, más que esquemas de integración esencialmente económicos nos encontraremos con intentos de una unión de carácter político. Acorde al ideal bolivariano, esta unión de tipo reactiva era una suerte de protección contra la acción restauradora de las grandes potencias europeas y también, hay que decirlo, entre los peligros para nuestra independencia Bolívar ubicaba a los EEUU. Esta unión proyectada suponía y establecía una relación preferencial con Gran Bretaña.

No debe entenderse la relación buscada como de características puramente económicas, ni como una dependencia racionalizada⁸², la unión postulada por Bolívar para ese momento era un paraguas protector de las nuevas naciones americanas contra los intentos de la Santa Alianza, y en proyectiva esta unión era vista como la única posibilidad de establecer a Hispanoamérica como un actor del sistema internacional.

Para ello se realizaron cuatro conferencias, que tuvieron dispar suerte. La primera fue el Congreso de Panamá en 1826, llamado por Bolívar. La segunda fue el denominado "Primer Congreso Internacional Americano", realizado en 1847, en Lima y fue llamado por el gobierno del Perú. El tercer Congreso es conocido como Congreso Continental y se llevó a cabo en Santiago de Chile en 1856 y su principal característica fue el intento de establecer un tratado de carácter regional, que finalmente fue suscripto por Chile, Perú y Ecuador, se invitó luego a las restantes hermanas americanas, pero sin tener eco. A pesar de este tratado no tardarán en estallar diferentes guerras entre estos tres países, una muestra más de las dificultades de la unión americana incluso a nivel regional. Por último el gobierno de Perú, en 1864 y ante la ocupación de las islas

⁸² Dependencia nacional o racionalizada es una categoría para explicar el modelo de inserción que adopta un país en épocas determinadas, en este caso es la elite económica y política es la que elige una situación de dependencia de un país central, la cual aprovecha y sostiene dentro de ciertos límites, ver en Puig, Juan Carlos, La Política Exterior Argentina y sus Tendencias Profundas, en "Revista Argentina de Relaciones Internacionales" CEINAR, Enero-Abril (1975), Vol. I, No 1

Chibchas por España, convoca aun Segundo Congreso Internacional Americano, a reunirse en Lima en 1865⁸³.

Ninguno de estos intentos pudo madurar, se firmaron acuerdos que no perduraron en el tiempo, algunos ni siquiera se instrumentaron y nunca hubo una cantidad suficiente de estados asistentes que le dieran importancia regional o internacional. Considerando que a duras penas comenzaban a madurar las naciones latinoamericanas, difícilmente podía prosperar la unión de ellas.

Según, el analista Dallanegra Pedraza⁸⁴, entre las características de estos intentos se puede destacar, en primer lugar, el hecho de que mucho más que integración, significaron un intento de unión para la defensa común. La independencia era un proceso tan inestable que muchas de estas nacientes repúblicas eran fácil presa de la restauración. En segundo lugar, destaca que se trató de un intento de levantar una postura común frente al creciente y agresivo expansionismo norteamericano, que comenzaba a poner baza a la influencia de Gran Bretaña en la región, expansionismo que diera lugar a la guerra de EEUU con México y que trajo el pillaje y la consecuente pérdida de territorio hispanoamericano. También debemos sumar sus numerosas intervenciones directas en la región centroamericana y por último la creciente actividad española en la segunda mitad del siglo XIX, cuyo corolario máximo fue la recuperación de Santo Domingo en 1861 y la ocupación de las islas peruanas ya mencionadas.

Es decir, la vocación de integración no iba mas allá de la posibilidad de una defensa común y reactiva. Raramente América latina se nos presenta como un actor de carácter autónomo en el sistema internacional a raíz de la preponderancia que EEUU le da en su concepción del Panamericanismo⁸⁵. América Latina se presenta generalmente como un actor fragmentado en multiplicidad de naciones en las cuales la convivencia entre su diversidad y su pertenencia a un pasado cultural común ha generado ciertos conflictos. Las distintas Conferencias Panamericanas, desde la primera en Washington, en 1890, hasta las de posguerra, solo mostraron el interés de EEUU por establecer una diplomacia de control más que de integración. Y cuando no fue la diplomacia de control, fue la intervención directa con ocupación militar de territorios soberanos, y tampoco en frente a esa situación las naciones latinoamericanas se pusieron de acuerdo.

No casualmente en los prolegómenos de la II Guerra Mundial se dará en la región el florecimiento de las dictaduras patrimoniales fuertemente alineadas a EEUU; y en la posguerra, con la Doctrina de Seguridad Nacional llegará la instalación de las cruentas dictaduras militares. En ninguna de estas coyunturas históricas las naciones americanas pudieron articular posturas comunes: se impuso la voluntad del imperio. Con el establecimiento pleno de la guerra fría, el control sobre la región se acentuó bajo el paraguas ideológico de la “seguridad hemisférica”⁸⁶, cuya expresión máxima será la

⁸³ DEL POZO José, **Historia de América Latina 1825-2001**, Santiago de Chile, Editorial LOM, 2002. Cap. 2

⁸⁴ DALLANEGRA PEDRAZA Luis, *Relaciones Políticas entre Estados Unidos y América Latina: ¿Predominio Monroista o Unidad Americana?*, (Buenos Aires, Edic. del Autor, 1994).

⁸⁵ Panamericanismo: termino que comenzó a utilizarse en la prensa yanqui a raíz de la Primera conferencia de 1899 y cuyo verdadero matiz se expresaba en una constante relectura de la Doctrina Monroe y cuyo exponente mas crudo fue el “corolario Roosevelt”.

⁸⁶ Seguridad hemisférica: este postulado de la política exterior de los EEUU, complementó la llamada Doctrina Truman y adquirió un marcado carácter militar que insistía en la agresión comunista internacional en los ámbitos internos de cada país.

firma, en setiembre de 1947, en Petropolis, Brasil, del Tratado Interamericano de Defensa Recíproca (TIAR).

Este acuerdo proponía la defensa colectiva de la región contra un ataque, armado o no, viniera del interior del continente o del exterior. La caracterización de la agresión era dispuesta por la diplomacia norteamericana con exclusividad. Es decir, control militar y diplomacia de control para preservar mercados y asegurar una estable y mejor extracción de los recursos de la América Latina. El modelo extractivo decimonónico se resistía a morir. El cambio de hegemonía, de Gran Bretaña a EEUU, era para la región simplemente un reacomodamiento a un liderazgo mucho más agresivo en el orden regional.

Es decir, la región se caracterizó a lo largo del siglo XIX y durante gran parte del siglo XX por la función de proveedora de materias primas y alimentos a un centro desarrollado, que, en una primera etapa fue Europa. Este modelo de inserción se convirtió en una verdadera maldición para algunas naciones americanas ya que terminó por consolidar una marcada dependencia, situación que se tradujo en inestabilidad política, índices de desarrollo escasamente aceptables, pobreza creciente, deficiente industrialización, que, por otra parte, el modelo no habilitaba- y una imposible cooperación e integración económica.

Nuestros países, mal podían integrarse, el rol asignado en la división internacional del trabajo no habilitaba esa posibilidad y si potenciaba la fragmentación. Todos mirando a Europa y ninguno mirándose entre sí. ‘la historia del desarrollo de los países latinoamericanos ha sido definida primariamente por la ecuación capital – recursos naturales, por cuanto emergieron al mundo moderno con un papel predominante de dadores de materias primas, ya sea recursos minerales o agropecuarios’,⁸⁷

El fin del segundo conflicto mundial otorgó relevancia al tema del desarrollo económico y social de la región. Esta problemática, a fines de la década del cuarenta, dará lugar a la creación, en el marco de la ONU, de la CEPAL (1948) que se convierte rápidamente en una usina generadora de pensamiento latinoamericano de la época. Es a partir del pensamiento cepalino que la integración económica de la región se convierte en una meta en sí y en el primer paso hacia la unión mayor del continente. Para la CEPAL, cuya influencia aumentaba en forma constante desde su creación, la integración regional utilizaría como instrumento preferencial la abolición de las barreras arancelarias y no arancelarias para ampliar el mercado interno regional y de ese modo ‘permitir la explotación de economías de escala, la reducción de costos unitarios y la protección contra la importación de terceros países’⁸⁸

Por otro lado desde la triunfante revolución cubana y con un claro sentido estratégico antiimperialista, Fidel Castro sostenía algo similar en la Declaración de Montevideo en 1959: ‘Unámonos, primero, en pro de aspiraciones económicas; en pro de la gran ambición hacia la aspiración del desarrollo económico de América Latina, con economía propia; en pro del mercado común; después de las barreras

⁸⁷ GALAFFASI Guido, Estado, capital y acumulación por desposesión. Los espacios rurales patagónicos y su renovado perfil extractivo de recursos naturales, En Paginas, revista digital de la Escuela de Historia, N° 2, agosto diciembre 2008, Rosario, 2008

⁸⁸ BULMER THOMAS Víctor, La Historia Económica de América Latina desde la independencia, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 347-348

*aduanales, podremos ir suprimiendo las barreras legales que nos exigen visas y requisitos para movernos de un lugar a otro, y así algún día, aunque tal vez nosotros no lo veamos, las barreras artificiales que nos separan habrán desaparecido*⁸⁹.

Los incipientes procesos de industrialización por sustitución de importaciones iniciados en la década del treinta, eran teorizados, valorados y retomados por la CEPAL como el correcto camino al desarrollo. La modernización de las estructuras económicas de la región se apareaba a los conceptos de industrialización, desarrollo e integración. Según Eduardo Rivas⁹⁰, tal fue el impacto de la tendencia a la integración de la CEPAL en la región, que EEUU contrarrestó esta influencia con la creación del BID (cuya actuación veremos al analizar la IIRSA), este banco que se presentó en un primer momento como una inestimable ayuda al desarrollo económico individual y colectivo de los estados miembros, en realidad, y al calor de la composición de su directorio —en base a los aportes de cada estado—, devino en un instrumento más de la hegemonía estadounidense.

El tratado de Montevideo de febrero de 1960 dio nacimiento al primer intento serio de integración regional del siglo XX, surge la Asociación Latinoamericana de Libre Cambio (ALALC), foro de integración que agrupó inicialmente a Argentina, Brasil, México, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay, con las adhesiones posteriores de Venezuela, Colombia, Ecuador y Bolivia, y para 1967 concentraba entre sus estados miembros el 97 % de la población y el 93 % de su PBI⁹¹. Lo que a primera vista reunía todas las condiciones para el éxito, se esterilizó a raíz de la preeminencia de una visión puramente mercantil, que como veremos sigue siendo muchas veces un buen inicio y un posterior escollo.

Pensada para eliminar las barreras y restricciones aduaneras en los siguientes doce años, la asociación falló por la doble lista de productos y aranceles, las válvulas de escape para los productos agrícolas y porque los continuos déficits de balanza comercial de las naciones produjo incumplimientos insostenibles y el consecuente agudizamiento de los desequilibrios y asimetrías entre los miembros, de tal modo que los beneficiados terminaron siendo aquellos países donde los procesos de industrialización maduraban, como Argentina, México y Brasil que concentraban el 79% de las exportaciones manufactureras que circulaban al interior de la ALALC.

Los países de la región víctimas de estos desequilibrios no tardaron en buscar un foro común y es así como Bolivia, Perú, Ecuador, Chile y Colombia firman en 1969, el Acuerdo de Cartagena, que dio nacimiento con posterioridad al Pacto Andino, “que tenía como objetivo propiciar que sus integrantes llegaran a competir con los de mayor desarrollo relativo dentro de la asociación”. En definitiva, el retraso económico los unía subregionalmente. Esta conducta fue constante en todos los intentos de integración regional. El Pacto Andino también generará su propio banco financiero multinacional llamado Cooperación Andina de Fomento, organismo que también tendrá una actuación destacada en la IIRSA.

⁸⁹ CASTRO Fidel, Discurso pronunciado en la Explanada Municipal de Montevideo, Uruguay, el 5 de mayo de 1959, disponible en <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1959/esp/f050559e.html> (10-07-2009)

⁹⁰ RIVAS Eduardo. Los condicionantes externos en los procesos de integración, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007a/256 (01-07-2009)

⁹¹ Ibídem

Centroamérica también propulsó estas iniciativas subregionales para tratar de equilibrar las asimetrías y la presencia de los productos de los grandes del continente. En diciembre de 1970 se firma el Tratado de Managua, que reunía a Honduras, El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Nicaragua. Su meta principal era erigir un Mercado Común Centroamericano en un plazo no mayor a los cinco años.

La marcha de las economías medianas y pequeñas nunca pudieron aprovechar las políticas de la ALALC y creció la insatisfacción y el descreimiento. Se había logrado aumentar el comercio manufacturero intrarregional, pero a costa de los países más débiles. Las asimetrías son en parte amortiguables, lleva más tiempo eliminar los desequilibrios, pero el cumplimiento de lo pactado es crucial para todo intento integrativo. Estos elementos en conjunto llevaron a la crisis terminal de la ALALC. Las continuas reuniones para reflotar el intento terminaron en la disolución del mismo en 1980

En síntesis, la ALALC fue poco a poco perdiendo el consenso inicial. Muchos países, siguiendo la política de fragmentación de las elites decimonónicas, se alinearon tras el gran proyecto estadounidense de la década, la Alianza para el Progreso, un programa para el desarrollo de Latinoamérica, cuyo paquete de asistencia monetaria, nunca cumplida, se complementaba con reformas impositivas, la reforma agraria y la democracia como objetivo político.

En el aspecto económico los escasos fondos aportados por los organismos estadounidenses fueron direccionados en función de los intereses de empresas de ese origen y en función de una moderada reforma que solo terminó por acentuar la hegemonía norteamericana⁹² y, en el aspecto político, y lamentablemente para nosotros, la Alianza para el Progreso degeneró en ese horror que significó la Doctrina de Seguridad Nacional (DNS) que alentó la proliferación de sangrientas dictaduras militares en esta década y la posterior.

Este proyecto norteamericano fracasara, como era lógico a la muerte de Kennedy las reformas impositivas fueron resistidas por las mismas clases dominantes; la reforma agraria implicaba cambiar de raíz la estructura de la propiedad de la tierra, generosamente concentrada en grupos o familias que tradicionalmente eran el apoyo a EEUU en la región; y, por último, la democracia, paradójicamente, significaba desalojar del poder a esos mismos grupos de apoyo a las políticas de control de la región de los EEUU.

Para 1979, los mismos estados miembros fundan la ALADI, un acuerdo mucho más flexible y con objetivos menos ambiciosos. La Asociación Latinoamericana de Integración se crea mediante la firma del Tratado de Montevideo en agosto de 1980 y representa, en términos geográficos, más de 20 millones de kilómetros cuadrados y más de 493 millones de habitantes⁹³. Los principios formulados por esta asociación referían a los siguientes puntos: pluralismo en materia política y económica; convergencia progresiva de acciones que llevaran a la formación de un mercado común latinoamericano, una gran flexibilidad en función de las asimetrías y tratamiento diferencial basado en el nivel de desarrollo de los países miembros y, por último, se

⁹² EGGERS BRASS Teresa, ‘‘Historia Latinoamericana 1700-2005, sociedades, culturas, procesos políticos y económicos’’, Editorial Maipue, Buenos Aires, 2006.

⁹³ Datos de la ALADI en www.aladi.org.

habilitaba una gran diversidad en las formas de concertación de instrumentos comerciales.

Los mecanismos de la ALADI para llegar a la creación de un área económica preferencial que preceda a un mercado común latinoamericano, son tres: una preferencia arancelaria regional frente a los aranceles vigentes para terceros países, los acuerdos de alcance regional (que son comunes a todos los países miembros, y los acuerdos de alcance parcial, con la participación de dos o más países miembros. Esta asociación está abierta a la adhesión de cualquier país latinoamericano y, como ejemplo, cabe mencionar que en julio de 1999 la República de Cuba formalizó su ingreso convirtiéndose en el doceavo miembro⁹⁴.

Tal vez la permanencia de la ALADI se debe a su condición de marco para los más diversos acuerdos subregionales, bilaterales y multilaterales de integración que surgen y puedan surgir en la región, es así que la Comunidad Andina de Naciones, o el mismo MERCOSUR, quedan bajo su paraguas, es decir en la ALADI el objetivo final es regular institucional y normativamente la integración regional, entendida como la creación de un mercado económico común. No hay solidaridad política, no hay defensa de la democracia, no hay acción común internacional y por lo tanto no es un foro de confluencia y debate de posturas comunes a la región.

Con la experiencia del Mercosur se harán más claras las asimetrías entre las economías y las políticas de cada país miembro, desequilibrios que tienen su origen en el desarrollo desigual de las estructuras sociales, económicas y políticas pasadas, situaciones que impiden avances reales en la integración latinoamericana. Según Serna⁹⁵, estas podrían ser sintetizadas en las siguientes variables:

1.- el desarrollo desigual de los sistemas políticos nacionales, pensando en anarquías civiles, repúblicas restrictivas, monarquías, es decir el sistema visto como un conjunto de estructuras políticas diferenciadas;

2.- los patrones de modernización y desarrollo social, que, en este caso incluyen el impacto inmigratorio, la movilidad social, los patrones de deferencia social, el peso de los sectores tradicionales; y

3.- la modalidad de industrialización y el ritmo de integración económica nacional, pensando en los decimonónicos modelos que no habilitaban la industrialización, en la llegada de los procesos de la ISI en cada país y el éxito temprano o no de erigir un mercado nacional.

El Mercado Común del Sur se constituye formalmente en 1991 con la firma del Tratado de Asunción por parte de los presidentes de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, es decir es un intento subregional de integración, que parte de un supuesto económico conocido: la ampliación de mercados a través de la reducción común e interna de aranceles. Pero también es un (como) intento de ejercer como bloque en las negociaciones con la Unión Europea y frente al intento estadounidense de la ALCA⁹⁶.

⁹⁴ *Ibidem*

⁹⁵ SERNA Miguel, *Desarrollo desigual e integración las múltiples asimetrías del MERCOSUR*, en Los rostros del MERCOSUR..., Colección Grupos de trabajo de CLACSO, 1996 pp.93

⁹⁶ El proyecto ALCA es un verdadero pacto neocolonial, que bajo la fórmula de un tratado comercial se constituye en una arista más de la hegemonía estadounidense. Situación que a partir de integrar en zona de librecambio a economías nacionales con desigual desarrollo económico y a países endeudados, pero

Pero el Mercosur va más allá del ámbito económico, en ningún intento anterior de integración se puso tanto énfasis en la defensa de la democracia como en este: la conservación de la democracia está asegurada en el mismo tratado constitutivo del Mercado común. En ese sentido, el proceso de integración regional se convirtió en un garante de los incipientes procesos de democratización en el cono Sur. En esa dirección, el Mercosur pone en proa los primeros pasos para la integración política, es así que al calor de las iniciativas de Luiz Inacio Lula Da Silva se propone la constitución del Parlamento del Mercosur.

Hoy, a pesar de las consultas y reuniones permanentes, se puede decir que esta iniciativa está en crisis. La presencia de Venezuela y los resquemores de los socios menores, habilitan hoy más que nunca las palabras de Serna *“las tensiones más fuertes en términos de integración comercial están entre las estrategias de consolidación interna del espacio del Mercosur, versus las estrategias de ampliación hacia el resto de América del Sur”*⁹⁷.

El nacimiento de UNASUR puede ser entendido como intento de superar el estancamiento tanto de la CAN, como del Mercosur. La Unión de Naciones Suramericanas nace del Tratado Constitutivo firmado el 23 de mayo de 2008 en la ciudad de Brasilia. Es decir, UNASUR toma los reveses y logros de integración regional de las dos iniciativas mencionadas, postulándose como una superación de las mismas⁹⁸. Solo el futuro dirá del éxito en avanzar sobre los obstáculos históricos a los procesos de integración en la región.

De acuerdo a este rápido recorrido histórico y mirando críticamente los intentos de unión e integración regionales, podemos concluir que el fracaso de todas las iniciativas tiene su raíz en los siguientes constreñimientos, tanto internos como externos:

A – los primeros intentos de unión son reactivos y solo se busca la defensa común ante la restauración monárquica, lo que lleva a generar un actor internacional fracturado⁹⁹;

B - la concepción estrecha del enfoque económico de mercado y la preponderancia del comercio como base fundante y fin último de la integración;

C - nunca se asumieron en su totalidad las asimetrías y desequilibrios, frutos del desarrollo desigual y existentes más allá de un pasado y cultura comunes;

D – la integración se convirtió en una herramienta intergubernamental, en la que el protagonismo corre por cuenta de las estructuras burocráticas y no hay consultas a los pueblos;

E – la presencia y actividad de la diplomacia norteamericana, que a través de diversas doctrinas, y sin ellas, intervino de modo directo en las decisiones soberanas de los países latinoamericanos;

con abundantes recursos naturales será una verdadera catástrofe para la región. Para antecedentes y posibilidades basta analizar las consecuencias del tratado NAFTA.

⁹⁷ Op. Cit. Serna pp. 112-115

⁹⁸ Declaración de Cochabamba (2006) *“Este nuevo modelo de integración comprende el ámbito comercial y una articulación económica y productiva más amplia, así como nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tanto públicas y privadas, como de otras formas de organización de la sociedad civil. Se trata de una integración innovadora que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos del MERCOSUR y la CAN así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos”* En <http://www.amersur.org.ar/Integ/Cochabamba0612.htm>

⁹⁹ DALLANEGRA PEDRAZA Luis, Relaciones Políticas entre Estados Unidos y América Latina: ¿Predominio Monroista o Unidad Americana?, (Buenos Aires, Edic. del Autor, 1994).

F – la presencia muy marcada a partir de la década del sesenta de las empresas multinacionales, reeditando ahora de modo local la dependencia y cuyos intereses chocaban con la integración;

G - el neoliberalismo en la etapa reciente, cuya lógica de mercado de ningún modo concilia la integración entre sectores económicos desiguales, condenando a la desaparición a los menos eficientes sin tener en cuenta el rol social que cumplen;

H - la deuda externa de la mayoría de los países latinoamericanos, que además de socavar la soberanía de los estados, terminó por agotar los recursos que en gran parte se destinaron a cancelarla;

I – la informalidad y la falta de cumplimiento por parte de los signatarios de tratados y convenios de colaboración e integración.

Este recorrido por los intentos de integración nos permite encuadrar históricamente las posibilidades y dificultades que enfrenta el proyecto regional más ambicioso de la actualidad y también el menos publicitado: la IIRSA, proyecto en cuya elaboración no ha participado las sociedades civiles de nuestros pueblos, como tampoco han tenido voz sus instancias de representación política y social. Este nuevo intento de integración se convierte así en una negación de los derechos de los pueblos a la información y al desarrollo sustentable. Los gobiernos actuales, democráticos y legitimados reactualizan de este modo, no solo la conducta de las elites decimonónicas sobre exclusión política, también parecen adherir al viejo modelo económico de saqueo y extracción de recursos naturales de nuestros países.

Bibliografía

PUIG, Juan Carlos, La Política Exterior Argentina y sus Tendencias Profundas, en "Revista Argentina de Relaciones Internacionales" CEINAR, Enero-Abril (1975), Vol. I, No 1

DEL POZO José, Historia de América Latina 1825-2001, Sgo. de Chile, Editorial LOM, 2002. Cap. 2

DALLANEGRA PEDRAZA Luis, Relaciones Políticas entre Estados Unidos y América Latina: ¿Predominio Monroista o Unidad Americana?, Buenos Aires, 1994.

GALAFFASI, Guido, Estado, capital y acumulación por desposesión. Los espacios rurales patagónicos y su renovado perfil extractivo de recursos naturales, En Paginas, revista digital de la Escuela de Historia, N° 2, agosto diciembre 2008, Rosario, 2008

BULMER THOMAS, Víctor, La Historia Económica de América Latina desde la independencia, Fondo de Cultura Económica, México, 1998

RIVAS, Eduardo.: (2007) Los condicionantes externos en los procesos de integración, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007a/256 (01-07-2009)

EGGERS BRASS, Teresa, ‘Historia Latinoamericana 1700-2005, sociedades, culturas, procesos políticos y económicos’, Editorial Maipue, Buenos Aires, 2006.

SERNA, Miguel, *Desarrollo desigual e integración las múltiples asimetrías del MERCOSUR*, en Los rostros del MERCOSUR..., Colección Grupos de trabajo de CLACSO, 1996

LA ESCASEZ DE LOS RECURSOS HIDRICOS EN EL SIGLO XXI. ESTRATEGIAS DE CHINA E INDIA

Lic. Virginia Iribarne (UES21) – Lic. Delfina Caula (UCC)

Las problemáticas en torno al agua dulce en el Siglo XXI han desatado un extenso debate acerca de su protagonismo como fuentes de potencial conflicto o cooperación. El continente asiático al tiempo que alberga al 60 por ciento de la población mundial, posee sólo el 36 por ciento de los recursos hídricos totales, particularidad que hace de su estudio una tarea impostergable. Este trabajo se propone analizar en qué medida el proyecto chino en la cuenca Yarlung Tangspo - Brahmaputra producirá modificaciones que puedan conducir a Beijing y Nueva Delhi a revitalizar tensiones latentes o a ingresar en una nueva senda de cooperación y diálogo conjunto, bajo la construcción de tres posibles escenarios futuros y sus implicancias para la estabilidad o inestabilidad de la región.

Introducción y Planteamiento del Problema

El agua es un recurso vital y una fuente existencial para la vida humana, se trata de un recurso limitado y escaso debido a que gran parte de la población mundial vive en espacios donde la demanda de agua es superior a su suministro, o donde la devaluada calidad restringe su uso. Al mismo tiempo, su acceso es muy desigual entre países e incluso dentro de cada uno de ellos. Por lo cual, tanto la escasez como las inequidades en su acceso pueden contribuir a la generación de conflictos violentos bien o a instancias de cooperación; particularidades que conducen a profundizar el estudio de los recursos hídricos desde el área de las Relaciones Internacionales.

Muchas regiones del mundo actualmente sufren de ‘estrés hídrico’ (water stress), lo que significa que a medida que se va registrando un aumento demográfico se estará en constante presencia de crisis de agua potable. Se estima que “si el ritmo de crecimiento demográfico se mantiene, dentro de 50 años la población mundial habrá crecido otro 40% o 50% lo que, sumado a la industrialización, provocará un incremento exponencial en la demanda de agua. (...), si no hacemos nada para evitarlo, en 2025 dos tercios de la población mundial vivirá en países con problemas de abastecimiento.”¹⁰⁰

En la región de Asia Pacífico, el porcentaje de extracción proyectado para el 2025 excede el porcentaje de agua naturalmente disponible. Según Vea “en el continente asiático habita el 60% de la población mundial, pero cuenta únicamente con el 36% de los recursos hídricos totales, (...) y según los datos del 2006, del total la población

¹⁰⁰ Revista Digital “esPosible ”: “Agua y Cooperación, Un binomio para cambiar al mundo”, Edita Fundación Ecología y Desarrollo, Marzo/Numero 3, 2010, España. Disponible en: <http://www.revistaesposible.org/revista-esposible-numero3-agua-y-cooperacion/files/revista-esposible-numero3-agua-y-cooperacion.pdf> Fecha de Consulta: julio 2010. p.10

mundial sin acceso al agua en condiciones razonables de potabilidad, el 80% vive en Asia.”¹⁰¹

Específicamente, en el caso de India y China, la insuficiencia de agua se torna realmente grave. La situación de los recursos hídricos de India se encuentra muy comprometida. Varios de los ríos más importantes apenas descargan al océano durante la temporada anterior a las lluvias, y la disponibilidad y eficiencia de las cuencas se aproxima al 100% cuando no sopla el monzón. Muchísimas ciudades, con millones de habitantes carecen de abastecimiento de agua las 24 horas, y las zonas rurales al centro y oeste del país también experimentan devastadoras sequías¹⁰². Todas estas condiciones afectan deliberadamente la actitud de India, considerando sus acciones en este ámbito como asuntos de “seguridad nacional.”

Por su parte, las condiciones de los recursos hídricos en China no distan mucho de la gravedad del caso indio. La mayoría de los ríos y acuíferos se encuentran comprometidos en exceso y muchas regiones se ven afectadas por abastecimientos marginalmente adecuados. Ciudades principales y zonas rurales del norte se ven perjudicadas por la falta de agua y sus reservas de aguas freáticas están siendo minadas¹⁰³. En este aspecto, el Río Amarillo¹⁰⁴ está experimentando una incremental escasez debido a los efectos del cambio climático, evidenciado en el aumento de las temperaturas y la reducción de las precipitaciones anuales, lo que obligará a buscar un efectivo manejo de los recursos y tecnologías específicas.

No obstante, Beijing posee el control sobre la meseta del Tíbet y controla el flujo de la mayoría de los sistemas fluviales que alimentan el sur y sudeste de Asia. Es decir, los enormes glaciares y altas costas de Tíbet lo han dotado de los mayores ríos del planeta que abastecen a los dos países más poblados del mundo: India y China, como también a otros países¹⁰⁵, que representan el 47% de la población mundial.¹⁰⁶ Esto le otorga a China un poder de grandes dimensiones que genera, a la vez, un alto nivel de desconfianza en los Estados ribereños río abajo.

Considerando la actual situación de los recursos hídricos mundiales, la realidad de carestía en el continente asiático, en particular en China e India, y asumiendo al agua como un recurso de vital importancia tanto para el desarrollo humano como para el crecimiento económico de los Estados; se desprende una problemática de gran relevancia para las Relaciones Internacionales del Siglo XXI:

¹⁰¹ VEA, Laura. “La lucha por el agua en Asia – Pacífico. Escenario Actual y estrategias de futuro”, *Anuario Asia Pacífico*, 2006. Disponible en: http://www.anuarioasiapacifico.es/anuario2006/pdf/017Laura_Vea.pdf Fecha de Consulta: julio 2010 p. 208

¹⁰² FREDERIKSEN, Harald D. “La situación de los recursos hídricos mundiales y algunos problemas internacionales críticos”, *Revista Valencia d'Estudis Autonòmics*, Número 24, tercer trimestre de 1998, pp. 14-18

¹⁰³ *Ibid.* pp. 8-10.

¹⁰⁴ Segundo río más largo e importante de China, conocido como “el río de madre de China” (WWDR3 A-P, 2009:24).

¹⁰⁵ Bangladesh, Birmania, Bután, Nepal, Pakistán, Vietnam, Laos, Camboya.

¹⁰⁶ CHELLANEY, Brahma. “Adverting water wars in Asia”, 26/06/2007, *New York Times*, Estados Unidos. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2007/06/26/opinion/26iht-edchellany.1.6335163.html> Fecha de Consulta: julio 2010.

Una posible disputa debido a modificaciones en torno a los recursos hídricos compartidos ante la ausencia de capacidad institucional para absorber tales cambios ¿Podrá afectar, en primer lugar, al vínculo sino – indio y, en segundo lugar, a la estabilidad regional?

Fundamento Teórico – Conceptual

La temática sobre los recursos hídricos compartidos ha sido tratada desde varias ópticas, en particular desde mediados de los años ochenta. Se registran análisis que destacan la importancia de este recurso geoestratégico en casos de disputas territoriales o guerras convencionales, como sucedió en la Guerra del Golfo o en la Guerra de 1967 entre árabes e israelíes. Actualmente, existen alrededor de 260 cuencas internacionales y 145 naciones poseen territorios en cuencas compartidas; datos que se tornan más problemáticos cuando intervienen otros factores contemporáneos ligados al progreso industrial, el crecimiento demográfico, el cambio climático, la presencia de sequías e inundaciones y la paulatina escasez de agua en todas las regiones del mundo, que llevan a que fricciones entre Estados ribereños se hagan cada vez más evidentes. Con el propósito de analizar dichas situaciones se plantea un marco teórico - conceptual en el que se estudia la importancia del agua dulce como recurso susceptible de ser objeto de tensiones o crisis internacionales.

En primer lugar, se recurrió a la teoría de Peter Gleick¹⁰⁷, quien en un esfuerzo por conectar conceptos presentes en análisis sobre recursos conflictivos, destaca la interrelación que existe entre los recursos hídricos, sistemas hídricos, seguridad internacional y conflicto.

De este modo, donde el agua es escasa en relación a la demanda, la competencia por suministros limitados puede llevar a las naciones a considerar el acceso a estos como un asunto de ‘seguridad nacional’. Se establece que, si bien no todos los recursos hídricos conducen a conflictos violentos, la mayoría de ellos desencadenan negociaciones, discusiones y resoluciones no violentas. En ciertas regiones del mundo, como Medio Oriente o el sur y el centro de Asia, el agua es un recurso insuficiente que se ha convertido en algo fundamental para el desarrollo económico y agrícola. En estas regiones, el agua ha pasado a ser un tópico de ‘alta política’ (‘high politics’) y las probabilidades de violencia a partir de ella han aumentado.¹⁰⁸

Se ha observado el uso del agua y de sistemas de recursos hídricos, más allá de los elementos convencionales de guerra, como armas defensivas y ofensivas. Así, en conflictos políticos que escalan a agresiones militares, los recursos hídricos han sido objetivos y herramientas de guerra, y si bien el agua es renovable, en la práctica es finita, mal distribuida y a veces sujeta al control de un solo grupo o una sola nación.¹⁰⁹

En estas circunstancias, la tentación de usar el agua para propósitos militares o políticos es irresistible. Según el autor, las características que hacen que el agua sea un recurso de rivalidad estratégica son: 1) el grado de escasez; 2) la medida en que el suministro de agua es compartido por más de una región o Estado; 3) el poder relativo

¹⁰⁷GLEICK, H.P. “Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security”, *JSTOR International Security*, Vol. 18, No. 1. (Summer), 1993, pág. 79-112.

¹⁰⁸Ibid. pp. 79-80.

¹⁰⁹Ibid. pp. 86-87.

de los Estados de la cuenca; y 4) la facilidad de acceso a recursos hídricos alternativos.¹¹⁰

Por otro lado, al tratarse de un recurso utilizado para abastecer *todas* las facetas de una sociedad, se hace necesario desarrollar ‘capacidad institucional’ en aras de conducir a su adecuada gestión. De hecho, toda administración del agua posee múltiples objetivos y se basa, por definición, en un conflicto de intereses, por lo que compartir el agua puede conducir a tensiones, amenazas y a algún hecho localizado de violencia y, de igual manera, puede proveer incentivos para el diálogo y la cooperación.

Siguiendo a Laura Vea puede afirmarse que “en la actualidad ya está un poco superado el concepto de ‘guerras por el agua’ – *water wars* -, que estuvo muy en boga durante el pasado decenio: hoy se prefiere hablar de ‘gestión compartida del agua’, incorporando más aspectos a los análisis de cada situación, y adoptado las cuencas hidrográficas como unidades de gestión.”¹¹¹

En este sentido, Wolf, Yoffe y Giordano¹¹² plantean que el cambio dentro de una cuenca, expresado en la construcción de represas o proyectos de desviación de los cursos de agua, se instala como el indicador por excelencia que determinará la existencia de una potencial disputa entre las partes. Se trata entonces de desarrollos unilaterales en las cuencas, en ausencia de instituciones de cooperación transfronteriza. La capacidad institucional, traducida en forma de tratados, organización de la cuenca del río o grupos de trabajo técnico, debería conducir a aminorar los impactos políticos del cambio. Sumado a esto, otros factores que pueden exacerbar la tensión entre las partes son la hostilidad en términos generales (no referidos al agua) y la posible presencia de un Estado hegemónico ‘hostil’ río abajo.

En consecuencia, considerando tanto la realidad planteada por Gleick como el nuevo paradigma indicado por Laura Vea, y las consideraciones teóricas de Wolf, Kramer y otros especialistas¹¹³, con el objeto de inscribir la realidad sino – india en relación a la temática a desarrollar, se plantea la siguiente hipótesis de trabajo, señalada por Wolf, Yoffe y Giordano¹¹⁴ (2003: 43), y revalorizada por las autoras del presente escrito: “*La probabilidad y la intensidad de un conflicto aumenta al mismo tiempo en que se modifica la tasa de cambio dentro de una cuenca y cuando ésta excede la capacidad institucional para absorber tal cambio.*”¹¹⁵

China, India y los recursos hídricos: ¿cooperación o competencia?

Analizar la evolución de la relación sino – india lleva a afirmar que la inestabilidad del vínculo entre ambos Estados se ha conducido tanto por la existencia de

¹¹⁰ Íbid. pp. 84-87.

¹¹¹ VEA, Laura. op. cit. p. 211.

¹¹² WOLF, A., YOFFE, S. y GIORDANO, M. “International waters: indentifying basins at risk”, *Water Policy*, N 5:1, 2003, pp. 29–60, Disponible en: <http://www.iwaponline.com/wp/00501/wp005010029.htm> Fecha de Consulta: julio 2010

¹¹³ WOLF, A., KRAMER, A. CARIUS, A. y DABELKO, G. “Managing Water Conflict and Cooperation”, en *State of the World 2005: Redefining Global Security*, World Watch Institute, 2005, pp. 80–208. Disponible en: http://tbw.geo.orst.edu/publications/abst_docs/wolf_sow_2005.pdf Fecha de Consulta: julio 2010

¹¹⁴ WOLF, A., YOFFE, S. y GIORDANO, M. op. cit. p. 43.

¹¹⁵ Traducción de las autoras.

escaramuzas en la frontera y el conflicto armado de 1962 como por la inexorable necesidad de entendimiento mutuo.

A pesar de una inicial amistad entre Beijing y Nueva Delhi, “la herencia colonial británica en la India y las consecuencias de la anexión china del territorio tibetano, vinieron a desestabilizar este equilibrio, con el enfrentamiento de las pretensiones soberanistas de ambos Estados emergentes sobre distintas zonas fronterizas.”¹¹⁶

La cuestión de los límites tiene su origen en la Convención de Shimla de 1914, por la cual la India Británica obtenía los ansiados privilegios comerciales sobre el territorio de Tíbet. Mediante el canje de notas, se concluyó otro acuerdo que dio nacimiento a la controvertida ‘Línea Mc Mahon’, por la que el territorio de la India avanzaba hasta las cumbres del Himalaya, conformando la región del NEFA¹¹⁷ que comprendía lo que en la actualidad es conocido como el territorio de Arunachal Pradesh, en disputa aún entre los Gobiernos de Pekín y Nueva Delhi, y que en la década de los sesenta ocasionó una guerra entre los dos países¹¹⁸. El resultado en términos territoriales llevó a que el Ejército Popular Chino tomara gran parte de Arunachal Pradesh y un segmento de Cachemira en la parte occidental del Himalaya.

En este orden de cosas, se observa cómo la disputa central por la frontera fue el detonante de otras cuestiones desestabilizadoras para ambos países. Entre ellas, cabe mencionar la ocupación de la región tibetana, la contienda militar, la cesión de una parte del territorio de Cachemira al gobierno de la RPC por parte de Pakistán, la alianza que se configuró entre Islamabad y Pekín y el apoyo que éste le otorgó para el desarrollo de su programa nuclear, la presencia permanente de tropas y armas nucleares de ambos Estados en la frontera, “o las más recientes y alarmantes devastaciones ambientales al otro lado de la frontera india en los Himalayas, cuyas consecuencias regionales pueden llegar a ser catastróficas.”¹¹⁹ Además, se suman factores extra regionales como el pacto nuclear entre Nueva Delhi y Washington, y la lucha por convertirse en interlocutores válidos a nivel internacional.

China e India, con el 40% de la población mundial, no tienen realmente claro qué hacer uno con el otro. Desde que sus relaciones diplomáticas se restablecieron, en 1976, tanto ellos mismos como su vínculo bilateral han mutado de diversas maneras. Se trata de dos de las mayores economías mundiales, con muy elevadas tasas de crecimiento que en un futuro próximo podrían ubicarlas como la segunda y tercer economía del globo. Considerando sus ventajas económicas (China en manufacturas e India en servicios), algunos especialistas ven una gran oportunidad para incrementar la cooperación, al igual que su alineamiento en temas de amplitud mundial, denominando al lazo entre ambos países como el eje ‘Chindia.’¹²⁰

Sin embargo, la rivalidad entre los dos gigantes asiáticos ha representado una porción muy importante de la matriz de su relación. Si se considera que, además de las

¹¹⁶ ESTEVE MOLTÓ, José E. “La Disputa Fronteriza entre India y China: origen y evolución de la controversia”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 16, 2008, p. 1. Disponible en: http://www.reei.org/reei%2016/doc/ESTEVE_JoseElias.pdf Fecha de Consulta: 20/06/2010

¹¹⁷ Agencia Fronteriza del Noroeste (North East Frontier Agency - NEFA).

¹¹⁸ ESTEVE MOLTÓ, José E. op. cit.

¹¹⁹ *Ibid.* op. cit. p. 1

¹²⁰ ENGARDIO, Pete. *Chindia. Cómo China e India están revolucionando los negocios globales*, Ed. Mc Graw Hill, D. F., México, 2008, 383 pág.

buenas intensiones de las partes, se trata de viejos enemigos, vecinos desconfiados, poderes nucleares y poseedores de las mayores fuerzas armadas del mundo; la situación se torna aún más compleja.

El tópico más obvio de disputa, que exacerba y descansa en la raíz de los demás, es la existencia de una de las fronteras militarizadas más extensas del mundo, 4000 km. que discurren entre ambos países: en la parte norte de la frontera, India reclama la región de Ladakh. En la parte este, China demanda un área bajo soberanía india, que incluye una enorme proporción de Arunachal.

Adicionalmente, y en consonancia con la tesis de Michael Klare que afirma: “no es posible explicar la dinámica mundial de las cuestiones de seguridad sin admitir la importancia crucial de la competencia por los recursos. (...) el designio de proteger las materias esenciales se ha convertido en rasgo primordial de la planificación nacional de seguridad”¹²¹; emergen otras advertencias a la mejoría de las relaciones sino – indias.

La ecuación del agua se presenta así como un posible escenario de competencia, tal como ya sucede con el ‘designio de los pozos petroleros.’¹²² Sumado a que el abastecimiento mundial es limitado en términos relativos, el crecimiento demográfico y el mejoramiento del nivel de vida incrementan la demanda mundial de agua. Esto conduce a pensar en que la persistencia de dicha pauta llevará a alcanzar el límite de disponibilidad global y producirá severas carencias en algunas regiones, intensificando la competencia por el acceso a los grandes caudales, especialmente ante la existencia de cuencas compartidas.

En este contexto, los recursos hídricos ya son un objeto de preocupación y posible contienda entre India y China. Varios de los grandes ríos del norte de la India, entre ellos el Brahmaputra, del cual millones de personas dependen, tienen su origen en el Tíbet. Asociado a esto, los Estados en cuestión no poseen ningún acuerdo acerca de cómo repartir las disponibilidades, lo que genera un vacío institucional que pueda colaborar con la solución de posibles tensiones bilaterales.

Estudio de Caso: “South-to-North Water Diversion Project”

A partir de la década de los noventa, China ha desarrollado nuevas estrategias en dos campos relevantes con el objeto de abordar los asuntos relacionados al agua. Uno de ellos referido a la construcción de grandes infraestructuras para aumentar los suministros y evitar los riesgos de desastres naturales. El otro, destinado a promover el uso sustentable de los recursos hídricos al otorgarle mayor importancia a la gestión de estos. Las perspectivas a futuro aluden a la aceleración de la construcción de instalaciones hidráulicas por parte del gobierno, a la promoción de una ‘sociedad de

¹²¹ KLARE, Michael T. *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, Ed. Urano Tendencias, Barcelona, 2003, p. 33.

¹²² A medida que los pozos de petróleo del mundo se agotan, muchos analistas (Yerguin, 1997; Pope, 1998; Holoboff, 1996) prevén una despiadada competencia entre los dos gigantes asiáticos por un recurso cada vez más escaso. De hecho, la reciente cooperación en el ámbito energético ha sido algo excepcional para estos “buscadores de hidrocarburos”, dado que sus empresas compiten por el petróleo de Sudán o por el gas de Birmania. La rivalidad por el suministro de gas es, también, fuente de gran preocupación para los policymakers indios debido a que China podría estar construyendo enormes gasoductos por la noche. The Economist. “India and China: A Himalayan rivalry”, 21/08/2010, The Economist Group, pág 17-20.

ahorro de agua' y al esfuerzo por aclarar los derechos relativos a su acceso, particularmente entre los residentes rurales.¹²³

Dentro de esta nueva estrategia hídrica, Beijing ha anunciado la construcción de una represa para generar energía hidroeléctrica. El proyecto tiene como principal objetivo desviar, cada año, 200B m³ (casi el 33%) de la afluencia del río Brahmaputra a China convirtiéndose en la mayor represa hidroeléctrica del mundo.¹²⁴ Dicha cuenca posee una gran importancia geopolítica ya que desde su origen en el suroeste del Tíbet, el Brahmaputra fluye hacia el sur a través del Himalaya en gargantas masivas y entra a la India en Arunachal Pradesh. De allí, circula desde el suroeste a través del Valle de Assam y al sur por Bangladesh, para unirse luego con el Ganges formando un amplio delta que riega gran parte de toda la cuenca de Bangladesh.¹²⁵ El punto controversial de semejante proyecto radica en el lugar donde éste funcionará dado que tendrá lugar en uno de los cañones más grandes del mundo, perteneciente al río Yarlung Tangspo, como le llaman los tibetanos, o Brahmaputra para los indios.

El plan es parte de una iniciativa mayor de Pekín para explotar los ríos del Himalaya. Los ríos del Tíbet han permanecido por mucho tiempo sin ser aprovechados a causa de la dificultad del terreno pero, con los avances tecnológicos desarrollados en la última década, los líderes chinos se embarcaron en un frenesí de construcción de represas en las montañas del Tíbet y Yunnan, en el suroeste. La iniciativa afectará a millones de personas que viven en los siete países río abajo, entre ellos la India, Bangladesh, Myanmar, Cambodia, Laos, Vietnam y Tailandia. En este sentido, los proyectos de China son de dos tipos, uno destinado a la energía hidroeléctrica y el otro mucho más ambicioso, todavía en proceso, referido a un masivo plan de desviación de ríos hacia el norte árido.¹²⁶

La idea fue inicialmente manifestada y debatida por Mao Zedong en los años cincuenta, e incluía la desviación de aguas desde el norte al sur por tres rutas. La ruta central y la del medio no tienen impacto en India ya que desvían el agua desde el río Yangtze a Beijing y Tianjin en el norte. Sin embargo, no ocurre lo mismo con la ruta oeste, que involucra al Brahmaputra, siendo la más ambiciosa y la que traerá mayores consecuencias para India y Bangladesh. Esto se debe a que incluye la construcción de una represa en el 'Great Bend' del Brahmaputra, un hueco en el que el río hace una curva de U y sigue su camino al este de India.

El trabajo ya ha comenzado en las dos primeras rutas, a pesar de que se ha atrasado 4 años por el incremento de los costos y los problemas que trae aparejado la reubicación de millones de personas a lo largo de las rutas. Estas cuestiones complicaron aún más el proyecto del trayecto oeste, que todavía está bajo indecisión,

¹²³ 4th World Water Forum. "Local actions for a global challenge", Regional Document, Asia-Pacific, 2006, México, pp. 11 – 13. Disponible en:

http://www.worldwaterforum4.org/uploads/TBL_DOCS_107_35.pdf Fecha de Consulta: julio 2010.

¹²⁴ THOMAS, Arthur. "Diverting the Brahmaputra - start of the Water Wars?", 27/03/2009, *Online Opinion*, Australia, p. 2. Disponible en:

<http://www.onlineopinion.com.au/view.asp?article=7310&page=0> Fecha de Consulta: julio 2010.

¹²⁵ 2point6billion.com por Asia Briefing Ltd. "China confirms Brahmaputra River Projects", 22/04/2010, China, p. 1. Disponible en: <http://www.2point6billion.com/news/2010/04/22/china-confirms-brahmaputra-river-projects-5423.html> Fecha de Consulta: agosto 2010.

¹²⁶ KRISHNAN, Ananth. "India, China and water security", 20/10/009, *The Hindu*, India, p. 1. Disponible en: <http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/article36468.ece> Fecha de Consulta: julio 2010.

siendo técnicamente el más complicado de llevar a cabo. Los motivos básicamente estriban en que el gran caudal y la velocidad de la corriente del río podría dañar otras represas y terraplenes, sumado a que es una zona propicia para terremotos.

No obstante tales dificultades, no hay que olvidar que China ya ha represado numerosos ríos transnacionales como por ejemplo el Mekong, Sutlej, Indus, Ili y Etrix y, tiene planes para seguir construyendo mayores diques en el Salween y el Irrawaddy como también en los afluentes principales del Mekong y el Yangtze. Por lo que estas acciones forman parte de una iniciativa mucho más globalista en la 'estrategia del Himalaya'.¹²⁷ Bajo esta premisa, China entiende que "la región del Himalaya está estrechamente ligada a los intereses estratégicos y de desarrollo interno chino, factores estos que se han potenciado y revalorizado frente al hecho de que esta zona siendo la que cuenta con la mayor reserva de agua del planeta, hoy es objeto de monitoreo y observación internacional frente al cambio climático y el calentamiento global consecuente."¹²⁸

Por otro lado, la estrategia de la India ha consistido en obrar de acuerdo a una suerte de 'buena fe' hacia la iniciativa China. Luego de la visita del Primer Ministro Singh a Pekín en el 2008, a pesar de hacer presente su preocupación por el proyecto, su accionar se ha guiado bajo la lógica de 'confiar pero verificar', siendo que hasta el momento (según imágenes satelitales) no se ha registrado ningún indicio de actividades relacionadas a la represa. El problema para Nueva Delhi emergerá en el momento en que China se embarque en el plan de desviación.

Finalmente, se advierte que los Estados en cuestión han caído en un dilema susceptible de poner en peligro la estabilidad de la región.

*"El agua se está convirtiendo en un problema importante de seguridad en las relaciones sino-indias y una fuente potencial de discordia permanente. (...) Con China decidida a explotar su dominio ribereño, la aceptación de Nueva Delhi del Tíbet como parte de China es una auto-lesión cada vez más evidente. En este aspecto, India se ha situado en una posición cada vez más defensiva en términos territoriales, con el centro de atención sobre la pretensión de Tíbet-China vinculada a Arunachal Pradesh, que en la situación del Tíbet en sí misma. Hoy la política de Nueva Delhi es una política diplomática contra los proyectos de Pekín de construcción de presas. La aceptación del Tíbet y la evolución de los acontecimientos como 'asuntos internos de China' han demostrado ser un paso en falso enorme que seguirá aumentando los costos."*¹²⁹

Escenarios Futuros

¹²⁷ THOMAS, Arthur. op. cit. p. 3.

¹²⁸ VELLOSO, Miguel. "La Estrategia China en el Himalaya", *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)*, 2010, p. 1. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/temas/himalaya.html> Fecha de Consulta: julio 2010.

¹²⁹ Traducción de las autoras. CHELLANEY, Brahma. "Ties and troubled waters", 29/06/2010, *The Times of India*, India, p. 1. Disponible en: <http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/6102920.cms?prtpage=1#ixzz0x9yJ0k4s> Fecha de Consulta: agosto 2010.

En base al análisis que se ha presentado, parecen surgir tres posibles escenarios futuros que poseen como fundamento los supuestos básicos presentados por Gleick¹³⁰ para definir la potencialidad del agua como fuente de desestabilización entre Estados; los elementos sugeridos por Wolf¹³¹ que podrían conducir a un aumento de tensión o disputa entre las partes en el marco de una cuenca compartida y en ausencia de capacidad institucional instalada; y finalmente, una combinación de factores y circunstancias que podrían llevar a India y China a una innovadora instancia de cooperación.

1. El primer escenario posible, denominado *de conflicto*, es aquel construido bajo los postulados de Peter Gleick¹³². La *escasez de agua* en Asia es un hecho, y China e India, por sus altos porcentajes de crecimiento demográfico, además de su expansión económica desmesurada, se encuentran en un estado de ‘estrés hidrológico’. Aunado a esto, la meseta tibetana, rica en recursos hídricos y fuente de los ríos más importantes del continente asiático, está bajo soberanía de la RPCh, lo que significa que los demás países, entre ellos India, sean Estados ribereños río abajo que se podrían ver perjudicados ante algún cambio en las cuencas fluviales que allí nacen. En este sentido, es menester resaltar el hecho de que el *agua es un recurso usualmente compartido* entre dos o más Estados, y que, en ese marco, pueden surgir desde disputas hasta conflictos violentos. En adición, Nueva Delhi y Beijing son hoy *países con un gran porcentaje del poder relativo mundial* que buscan la dominación regional, lo que implica la presencia de grandes potencias en una misma cuenca. Por último, respecto a la *facilidad de acceso a recursos hídricos alternativos* para ambos países, el Brahmaputra es para la India y, en particular, para la región de Arunachal Pradesh, un importante suministro de agua ya que representa cerca del 30% del total de los recursos hídricos y el 40% de su potencial hidroeléctrico.¹³³ No obstante la presencia de otros ríos en la India, como el Ganges y el Indo, este viene a ubicarse como uno esencial dado que es el único que alimenta la región del Noreste.

Con respecto a la RPCh, a pesar de que cuente con recursos alternativos, tales como el río Yangtze, en un mediano o largo plazo estos no serán suficientes, habida cuenta de factores demográficos y de desarrollo económico y, en particular, de las grandes sequías que azotan a su región norte.

Bajo estas condiciones, podría producirse un conflicto entre Beijing y Nueva Delhi donde no sólo presionan los condicionantes de escasez, recurso compartido y potencias en ascenso, sino también la falta de recursos hídricos alternativos con gran potencial para abastecer las zonas afectadas.

2. El segundo posible escenario, vinculado a la *capacidad institucional*, ha sido establecido de acuerdo a los supuestos planteados por Wolf, Yoffe y Giordano¹³⁴. China e India potencialmente podrían encontrarse en un estado de tensión a causa de los diversos *proyectos* chinos que involucran modificaciones en el curso natural de la *cuenca* del Brahmaputra. Se adiciona el aliciente de una relación bilateral que ha estado

¹³⁰ GLEICK, H.P. op.cit.

¹³¹ WOLF, A., YOFFE, S. y GIORDANO, M. op. cit.

¹³² GLEICK, H.P. op.cit.

¹³³ RANJAN, Rajiv. “Damming the Brahmaputra: Setback to South Asian Stability?”, *Institute of Peace and Conflict Studies*, 2010. Disponible en: <http://www.ipcs.org/article/china/damming-the-brahmaputra-setback-to-south-asian-stability-3211.html> Fecha de Consulta: julio 2010.

¹³⁴ WOLF, A., YOFFE, S. y GIORDANO, M. op. cit.

caracterizada por el enfrentamiento y la desconfianza mutua que proporcionan un marco general de *'hostilidad'* entre ambos Estados. Además, India es actualmente una potencia en ascenso no sólo por sus capacidades materiales, sino también por su auto – percepción como tal y por el reconocimiento que una amplia gama de Estados le han otorgado; ubicándolo como un duro adversario, en relación con lo que se ha denominado un *'Estado hegemónico hostil río abajo'*. De acuerdo a estos elementos, se supondría que una fuerte presencia de *capacidad institucional* aminoraría los efectos conflictivos. Sin embargo, debido a diferencias relativas a desarrollos socioeconómicos, capacidades en el manejo de los recursos hídricos, infraestructura, orientación política e institucional y contextos legales; surgen desafíos a un efectivo y coordinado desarrollo y a un posible manejo y protección compartida de los recursos. Esto significa que, ante la ausencia de tratados, de organizaciones y de grupos o comisiones de trabajo que regulen el manejo compartido de la cuenca, es decir, ante la falta de capacidad institucional, una futura crisis internacional se podría desencadenar entre ambos Estados.

3. El último escenario está referido a una eventual *cooperación*. En los últimos tiempos se han suscitado hechos que podrían acercar a ambas potencias a una innovadora instancia de cooperación. Entre ellos se destacan posturas comunes en temas internacionales como cambio climático y comercio internacional, además de profundizar la cooperación en inversión, servicios financieros, construcción, tecnología y turismo. A nivel regional ambos países son calificados como potencias en ascenso que procuran un Asia estable y apta para su continuo desarrollo económico, particularidad que también los ha aproximado. Por ello, en torno a esta cuenca compartida, se plantea que: si China quiere ser considerada por la comunidad internacional como un actor responsable debería comenzar por firmar la Convención de 1997. De acuerdo a la doctrina del *'asenso pacifico'* planteada por la cuarta generación de líderes del PCCh, para poder llegar a ser efectivamente una potencia mundial, es indispensable mantener un vecindario en armonía. El hecho de que estas iniciativas causen fricción con sus vecinos, generaría un ambiente de hostilidad regional y podría incluso involucrar a otros jugadores globales. La escalada de tensión sumada a las consecuencias ambientales generaría oposición tanto a nivel global como en la misma sociedad china. Por otro lado, en esta competencia por el liderazgo regional, India también debería empezar a jugar un rol responsable a nivel internacional y, teniendo antecedentes de cooperación en el ámbito de los recursos hídricos, debería instar a la RPCh a que por vía pacífica se llegue a un acuerdo justo en aras de crear un mínimo de capacidad institucional para una gestión integral de la cuenca compartida.

Consideraciones Finales

El agua es un recurso primordial y existe en cantidades limitadas. Una vez agotados los suministros existentes, se hace necesario acudir a fuentes adicionales, lo cual supone grandes esfuerzos. El crecimiento demográfico y el aumento en los niveles de vida disparan la demanda mundial ubicando el problema de la escasez a escala global. Esto se torna aun mas problemático cuando se trata de un río que es naturalmente transnacional, por lo que cualquier intento de obstruir su caudal natural, inherentemente involucraría una dimensión internacional.

Si se indaga acerca de posibilidades de cooperación o inestabilidad regional, hay que tener presente que si bien los vastos glaciares del Tíbet han dotado al mayor sistema de ríos, abasteciendo a China, India, Bangladesh, Burma, Bután, Nepal, Camboya,

Laos, Pakistán, Tailandia y Vietnam, países que representan el 47% de la población mundial, Asia es un continente deficiente en agua y China controla la mayoría de la meseta tibetana¹³⁵.

Considerando esta situación y los escenarios desarrollados, es necesario retomar la hipótesis de trabajo con el objeto de comprobar su argumento, “*La probabilidad y la intensidad de un conflicto aumenta al mismo tiempo en que se modifica la tasa de cambio dentro de una cuenca y cuando ésta excede la capacidad institucional para absorber tal cambio*”.

En base al análisis efectuado, se supone afirmativa esta premisa. La tasa de cambio en la cuenca del río ha sido modificada y existen planes por parte del gobierno chino que indican continuidad. Se ha verificado, además, la falta de capacidad institucional para abordar tal iniciativa de manera conjunta en aras de aminorar los efectos colaterales de dicha modificación. Pues bien, ante la inexistencia de acuerdos entre ambos países resulta dificultosa la posibilidad de promover una ‘gestión integrada de recursos hídricos’.

Construir, en este caso, una adecuada estructura institucional a nivel nacional, regional y transfronterizo es una *precondición* fundamental para un manejo y desarrollo sustentable en cuencas compartidas y para una cooperación entre Estados ribereños. Se debe empezar a nivel nacional generando estructuras coordinadas, contando con financiamiento y apoyo político. Luego, a nivel transfronterizo, se requiere la formación de comisiones conjuntas con una fuerte capacidad de ejecución para asegurar la cooperación entre las entidades gubernamentales y el buen manejo de los recursos compartidos¹³⁶.

En este sentido, para las autoridades de Beijing y Nueva Delhi tal cooperación se presenta como una ardua tarea y un ineluctable desafío. A pesar de la buena voluntad de los indios por producir un marco institucional bilateral, la toma de decisiones del gobierno chino implica ejecutar políticas de forma arbitraria, sin intenciones de consultar al Estado río abajo ni, mucho menos, de divulgarlas. Elementos que dificultarían actividades de monitoreo y reporte conjunto como también el desarrollo de políticas y estrategias compartidas.

Dada la naturaleza histórica y política del vínculo sino-indio y su relevancia para la estabilidad del continente asiático, las estrategias en torno a los recursos hídricos compartidos se inscriben en un contexto de suma importancia. El hecho de que China haya inteligentemente ubicado al Tíbet como un componente geoestratégico antes que conflictivo, incide directamente en su relación con India. La meseta tibetana pasó a ser el eje central a la hora de discutir cuestiones importantes como el futuro hídrico de ambos países, vínculo en el que aún subsisten resentimientos relacionados a disputas territoriales y situaciones conflictivas.

Antes de que sea demasiado tarde y se engendre un posible escenario de conflicto, se plantea como impostergable la institucionalización de un mecanismo compartido. No

¹³⁵ CHELLANEY, Brahma. 2007. op.cit. p. 1

¹³⁶ UN-Water Task Force on Transboundary Waters. “Transboundary Waters: Sharing benefits, sharing responsibilities”, Thematic Paper, 2008, pp. 6-7. Disponible en: http://www.unwater.org/downloads/UNW_TRANSBOUNDARY.pdf Fecha de Consulta: junio 2010.

repensar el asunto desde una óptica cooperativa, amenaza a la seguridad hídrica de sociedades con crecientes carestías y, a su vez, constituye un desafío a la estabilidad regional.

Bibliografía

- AKM KAIHRUL, Islam. “The China – India relations: Protracted conflict or growing cooperation? The annual meeting of the Southern Political Science Association, New Orleans, 2009. Disponible en: http://www.allacademic.com/meta/p281671_index.html Fecha de Consulta: agosto 2009.
- CHALLANEY, Brahma. “Adverting water wars in Asia”, 26/06/2007, *New York Times*, Estados Unidos. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2007/06/26/opinion/26iht-edchellany.1.6335163.html> Fecha de Consulta: julio 2010.
- CHALLANEY, Brahma. “Ties and troubled waters”, 29/06/2010, *The Times of India*, India. Disponible en: <http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/6102920.cms?prtpage=1#ixzz0x9yJ0k4s> Fecha de Consulta: agosto 2010.
- ENGARDIO, Pete. *Chindia. Cómo China e India están revolucionando los negocios globales*, Ed. Mc Graw Hill, D. F., México, 2008, 383 pág.
- ESTEVE MOLTÓ, José E. “La Disputa Fronteriza entre India y China: origen y evolución de la controversia”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 16, 2008. Disponible en: http://www.reei.org/reei%2016/doc/ESTEVE_JoseElias.pdf Fecha de Consulta: 20/06/2010
- FREDERIKSEN, Harald D. “La situación de los recursos hídricos mundiales y algunos problemas internacionales críticos”, *Revista Valencia d’Estudis Autònoms*, Número 24, tercer trimestre de 1998.
- GLEICK, H.P. “Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security”, *JSTOR International Security*, Vol. 18, No. 1. (Summer), 1993, pág. 79-112.
- KLARE, Michael T. *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, Ed. Urano Tendencias, Barcelona, 2003, 345 pág.
- KRISHNAN, Ananth. “India, China and water security”, 20/10/009, *The Hindu*, India. Disponible en: <http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/article36468.ece> Fecha de Consulta: julio 2010.
- PRISCOLI, J. y WOLF, A. *Managing and Transforming Water Conflicts*, International Hidrology Series, Cambridge University Press, Estados Unidos , 2009, 380 pág.
- RANJAN, Rajiv. “Damming the Brahmaputra: Setback to South Asian Stability?”, *Intitute of Peace and Conflict Studies*, 2010. Disponible en: <http://www.ipcs.org/article/china/damming-the-brahmaputra-setback-to-south-asian-stability-3211.html> Fecha de Consulta: julio 2010.
- THOMAS, Arthur. “Diverting the Brahmaputra - start of the Water Wars?”, 27/03/2009, *Online Opinion*, Australia. Disponible en: <http://www.onlineopinion.com.au/view.asp?article=7310&page=0> Fecha de Consulta: julio 2010.
- UN Water Statistics. Disponible en: <http://www.unwater.org/statistics.html> Fecha de Consulta: junio 2010.
- VEA, Laura. “La lucha por el agua en Asia – Pacífico. Escenario Actual y estrategias de futuro”, *Anuario Asia Pacífico*, 2006. Disponible en: http://www.anuarioasiapacifico.es/anuario2006/pdf/017Laura_Vea.pdf Fecha de Consulta: julio 2010
- VELLOSO, Miguel. “La Estrategia China en el Himalaya”, *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)*, 2010. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/temas/himalaya.html> Fecha de Consulta: julio 2010.
- WOLF, A., YOFFE, S. y GIORDANO, M. “International waters: indentifying basins at risk”, *Water Policy*, N 5:1, 2003, Pág. 29–60, Disponible en: <http://www.iwaponline.com/wp/00501/wp005010029.htm> Fecha de Consulta: julio 2010

EL AVANCE DE LA GEOPOLITICA EN LA ANTÁRTIDA OBSERVACIONES PARA UNA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA EL CONTINENTE

La Antártida es una enorme masa continental cuya superficie ronda aproximadamente los catorce millones de kilómetros cuadrados; una extensión algo menor, en valores comparativos, a la superficie de América del Sur. A pesar de su enorme extensión territorial y de sus abundantes riquezas minerales y naturales, el “Continente Blanco” ha permanecido ajeno a las disputas de poder territorial entre países por más de 50 años, gracias a la vigencia del denominado régimen antártico, ideado hacia el año 1959. Sin embargo, en un contexto internacional signado por los crecientes efectos del Cambio Climático Global, la revalorización de los recursos naturales y la creciente demanda mundial de hidrocarburos, la presión a la que es sometido el sistema nacido del Tratado Antártico es creciente y son cada vez mayores las interrogantes que comienzan a plantearse en torno al futuro del continente. ¿Por cuánto tiempo más se podrán evitar las disputas y los reclamos territoriales a nivel internacional que han caracterizado al resto de las superficies terrestres?; ¿Qué sucederá cuando una o más de las partes contratantes comiencen a plantear el dejar sin efecto el Tratado?...al parecer, se puede apreciar un creciente avance de la geopolítica en el continente antártico.

“Una civilización que conquistó el espacio y que orilla la conquista del fondo oceánico no será detenida por el desafío antártico. Dicho continente resulta digno de ser conquistado y esto es un hecho irreversible” – Alberto Casellas, 1981¹³⁷

El Régimen Antártico

En torno al Polo Sur Geográfico del Planeta Tierra y rodeado por el Océano Antártico se encuentra ubicada una enorme masa continental de forma predominantemente circular, cubierta casi en su totalidad por una extensa capa de hielo. Nos estamos refiriendo, claro está, a la Antártida; la cual, pese a contar con una superficie aproximada de 14 millones de km², se haya virtualmente aislada del resto de los continentes habitados por el Hombre.

En gran medida, esto es consecuencia de las particularidades propias del territorio antártico que la diferencian notoriamente del resto de los continentes, conformando una región de características únicas en el mundo. Así, por ejemplo, cabe destacar que es la única masa territorial del planeta que aún se mantiene relativamente virgen en cuanto al grado de incidencia que el Ser Humano ha tenido sobre ella. Las características

¹³⁷ CASELLAS, Alberto. *Antártida, un malabarismo político*. (1981). Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval, República Argentina.

climatológicas extremas e inclementes de este territorio, con un clima del tipo polar, extremadamente frío, seco y ventoso, hacen prácticamente imposible el asentamiento humano permanente. La flora y la fauna existentes son muy escasas y el desarrollo de actividades humanas; así como el acceso marítimo y aéreo al continente o el traslado dentro del mismo, se tornan extremadamente complicados por estos mismos motivos. En términos jurídicos, la Antártida posee características únicas y ajenas al resto de los territorios del planeta como consecuencia de su status territorial, el cual no se haya definido en forma precisa. Podría decirse que en la actualidad, la Antártida es uno de los únicos territorios del planeta que, sin ser un espacio común internacional, se encuentra más allá de las reivindicaciones nacionales, es decir, que no se encuentra sujeto a la soberanía efectiva de los Estados.

Cabe recordar, al respecto, que en el continente antártico no existen “fronteras” entre Estados, como en el resto de los continentes sino más bien “límites sectoriales” no reconocidos internacionalmente y fijados “a priori” por parte de aquellos países con intereses en el continente. De esta manera, “*los límites de los sectores antárticos separan territorios de pretendida soberanía de dos Estados cercanos o lejanos al continente glacial*”¹³⁸. Situación que deviene directamente del régimen del Tratado Antártico, ideado por los doce países participantes de la Conferencia Antártica de Octubre de 1959 realizada en Washington D.C. con el objetivo de excluir a la Antártida de las derivaciones políticas de la Guerra Fría y en miras a facilitar y perfeccionar la investigación y el intercambio científicos en el continente.

El Tratado Antártico comprende un conjunto de principios, normas y objetivos que se constituyen en la base sobre las que se sustenta un sistema jurídico-político tan particular y poco común como el que impera en la Antártida desde la década del `60 y a través del cual se canaliza la cooperación internacional y la investigación científica en la región. No es motivo del presente ensayo analizar las características ni las implicancias de éste régimen, temas de los que existe una muy variada y cuantiosa bibliografía al respecto. Sin embargo, vale la pena mencionar, al menos solo superficialmente, cuales son los puntos centrales que dan sustento a tan significativo régimen internacional:

El Tratado¹³⁹ reserva el continente exclusivamente para fines pacíficos y, en particular, para la actividad científica, al prohibir la militarización del continente -excepto para fines científicos y logísticos- (Art I) y las explosiones nucleares o la introducción de desechos radioactivos en la región (Art V); y proclamar la libertad de investigación científica en todo el territorio antártico sin que ello genere título alguno de soberanía para quienes la lleven a cabo (Art II y III). Además, contempla la posibilidad de que los Estados adherentes -cualquier miembro de Naciones Unidas interesado en el continente antártico- se constituyan en partes consultivas, en la medida en que desarrollen “*investigaciones científicas importantes, como el establecimiento de una estación científica o el envío de una expedición científica*”(Art IX), Esto ha permitido que cada vez sean más los Estados partes del Tratado Antártico, llegando actualmente al número de 48 -28 consultivos y 20 no consultivos-.

¹³⁸ *Ibidem*, pp. 26-27. El subrayado es del autor del presente ensayo.

¹³⁹ Tratado Antártico de Diciembre de 1959. Disponible en:

http://www.ats.aq/documents/ats/treaty_original.pdf

Sin embargo, es el Artículo IV, quizás, el de mayor relevancia dentro de este sistema ya que en el mismo se establece una especie de “cláusula paraguas” que, al tiempo que preserva los eventuales derechos originados en las reclamaciones de las partes, congela las pretensiones de soberanía mientras dure la vigencia del Tratado y priva a las actividades antárticas de toda posibilidad de generar títulos para el futuro o de reforzar los que se pudieran tener¹⁴⁰. En otras palabras, el artículo “congela” las reclamaciones de soberanía -y por ende los posibles conflictos territoriales que podrían derivar de los mismos- por un tiempo indeterminado en aras de la cooperación y la investigación científica.¹⁴¹

Cabe destacar, finalmente que, pese a la existencia de esta clausula que “congela” los reclamos territoriales, son varios los artículos del Tratado que vulneran directamente el ejercicio pleno de soberanía de aquellos países con pretensiones soberanas sobre ciertos sectores del continente, tales como el Artículo I; el III y, especialmente, el VII que establece la libertad de las partes consultivas para designar observadores con plena libertad de acceso para llevar a cabo inspecciones a cualquier otro Estado, en cualquier momento y lugar de la Antártida.

La situación actual en la Antártida ¿un avance de la geopolítica?:

Todos los aspectos mencionados anteriormente configuran un sistema jurídico-económico-político que ha regido en la región más austral del mundo desde la entrada en vigencia del Tratado Antártico en 1961. Durante casi dos décadas, el sistema funcionó efectivamente, sin que se presenten conflictos ni grandes desavenencias en su seno. Contribuyó a ello el hecho de que gracias a la aplicación del Tratado y de otros factores, el continente no presentó durante los años subsiguientes a su firma, elementos importantes de conflicto en el conjunto del sistema global; y que la situación de la Antártida en relación los principales flujo de transporte, comercio, finanzas e interacciones políticas mundiales fue más bien marginal.¹⁴²

Sin embargo, estas circunstancias comenzarían a modificarse aproximadamente hacia mediados de la década de 1970 de tal manera que la región del Atlántico Sur y el continente Antártico comenzarían a adquirir, por diversos motivos, cada vez mayor relevancia a nivel global; hecho que se profundizará hacia las últimas décadas del Siglo XX y primeros años del Siglo XXI. Entre estos múltiples motivos interdependientes, cabría destacar:

- a) la creciente demanda de hidrocarburos, su potencial escasez a futuro, el incremento de sus precios y la necesidad de este tipo de energía para mantener el ritmo de crecimiento de los países desarrollados y emergentes principalmente.
- b) La creciente demanda, exploración y explotación de recursos minerales, sumado a la mayor facilidad en su extracción como consecuencia de los avances en materia tecnológica.

¹⁴⁰ BARBOZA, Julio. *Derecho Internacional Público*. (2001). Zavalía, pp. 206-207.

¹⁴¹ Tratado Antártico de Diciembre de 1959. Artículo IV.

¹⁴² MONETA, Carlos J. *La Antártida y el Atlántico Sur en el sistema internacional: alternativas de conflicto y vías de cooperación*. En Revista de Estudios Internacionales, Volumen 7, Número 3. Julio-Septiembre 1986, pp. 837. Disponible en:

http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/14/REI_07_003_093.pdf

- c) Las cada vez más evidentes consecuencias y efectos del fenómeno del Cambio Climático a nivel global.
- d) La creciente demanda de un recurso natural básico como lo es el agua dulce y las proyecciones a futuro que se hacen en relación a la escasez del mismo.
- e) Las diversas crisis alimentarias y de recursos que se han ido sucediendo a la largo de las últimas décadas y el flagelo del hambre que afecta cada vez más a un creciente número de personas alrededor del mundo y la consiguiente búsqueda de recursos que puedan hacer frente a esta grave necesidad, como son, por ejemplo, los recursos ictícolas -presentes en abundancia en el continente antártico-.
- f) La revalorización estratégica de regiones como la Antártida o el Atlántico Sur que van adquiriendo, cada vez más, una creciente importancia global en términos geopolíticos.
- g) La creciente posibilidad de que se genere algún conflicto -bélico o no- que de alguna manera se vincule a la Antártida y su particular régimen jurídico-político.
- h) La creciente actividad e injerencia de nuevos actores no estatales, internacionales y transnacionales en el ámbito del continente antártico.
- i) Los constantes e interminables progresos en materia tecnológica.

Así, promediando la década de los `80, Carlos Moneta escribía lo siguiente:

*"[...] se ha incrementado la importancia que adquiere la Antártida en el contexto de los intereses estratégicos de los distintos actores nacionales, internacionales y transnacionales que integran la comunidad mundial. Durante las últimas décadas los problemas de explotación de hidrocarburos off-shore, explotación de minerales oceánicos, protección ecológica y defensa han incrementado su interacción e interdependencia, constituyendo temas relevantes en las agendas nacionales de intereses estratégicos"*¹⁴³

No es desconocido que la Antártida se encuentra, de una forma u otra, profundamente vinculada a cada uno de los puntos arriba mencionados, lo que seguramente la llevará a constituirse en las próximas décadas, en una de las regiones de mayor relevancia a nivel global. De esta manera:

Hidrocarburos: En relación a la existencia de importantes reservas de hidrocarburos en el continente helado, si bien no se ha confirmado con exactitud la existencia de las mismas, las proyecciones son sumamente alentadoras, sobretodo en la parte oriental de la Península Antártica. A las palabras de Gabriel de Paula en relación a este tema al afirmar que *"Según información del Instituto Antártico Chileno (INACH), se han descubierto gases metano, etano y etileno en el área del Mar de Ross, y aunque esto no es determinante, supone la presencia de petróleo en el área"*¹⁴⁴, podemos

¹⁴³ Ibídem, pp. 838-839.

¹⁴⁴ DE PAULA, Gabriel. *Políticas de defensa para la cuestión antártica*. Observatorio Polar, CAEI, Número 1. Otoño Sur 2008, p. 16. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/es/pfp/polar/polar1.pdf>

agregar lo afirmado por Alberto Casellas, “No podemos hablar con certeza de la existencia de cuencas petrolíferas [en la Antártida] pero nada nos impide llevar una línea de razonamiento por analogía. [...] Podemos deducir que la existencia de cuencas petrolíferas o gasíferas en el área no son de ninguna manera descartables. Por el contrario, los hallazgos geológicos en la región permiten tener fundadas esperanzas.”¹⁴⁵

Recursos Minerales: Se ha descubierto una gama considerable de minerales de diferentes tipos, usos y valores a lo largo y ancho del continente antártico. Entre ellos, cabe destacar los yacimientos de cuarzo, piritas, nódulos de manganeso, cobre, hierro, molibdeno, cromo, platino, oro, plata, zinc y estaño, entre otros.¹⁴⁶ A lo que se suma el hallazgo de importantes yacimientos de carbón de alta calidad, sobretodo en el sector de la Antártida Oriental.¹⁴⁷ Si bien el Protocolo de Madrid de 1991 prohíbe expresamente la actividad minera en el continente, “existe la posibilidad de intereses jurídicos que podrían provocar modificaciones drásticas en plazos no remotos si la dinámica de los intereses concretos concentrara su atención en el potencial de los recursos del área”¹⁴⁸.

Cambio Climático: Este novedoso y cada vez más prioritario fenómeno provoca, entre otros numerosos efectos, grandes alteraciones geográficas que, en el caso concreto de regiones polares como el Ártico o la Antártida, se ven reflejadas, por ejemplo, en el derretimiento de los hielos continentales, lo que posibilita una creciente explotación de recursos ubicados en el lecho marino; o en la posibilidad de utilizar nuevas rutas marítimas de comercio y navegación.

Agua Dulce: Existe un consenso generalizado a nivel global con respecto a la importancia y prioridad del agua dulce como elemento crítico y estratégico del Siglo XXI.¹⁴⁹ Solo basta mencionar, para reflejar de qué manera este aspecto se relaciona estrechamente con la Antártida, que éste continente alberga aproximadamente el 80% de las reservas de agua dulce del planeta.

Recursos Ictícolas: Ya se ha hablado del potencial de la Antártida en materia de recursos petrolíferos y minerales. Sin embargo, no debemos dejar de lado la importancia y el potencial de recursos renovables como los ictícolas en esta región. Más allá de la existencia de mamíferos de explotación redituable, las perspectivas de explotación ictícola del área son sumamente prometedoras, sobretodo si se tiene en cuenta la abundancia de krill en esta región. “Gran parte de las mayores concentraciones de krill se encuentran dentro de las 200 millas de las costas de la Península Antártica y en el Mar de Wedell [...]”¹⁵⁰

Relevancia Geopolítica: Si bien durante décadas enteras la región antártica y del Atlántico Sur careció de relevancia estratégica a nivel global, esta realidad ha ido modificándose en los últimos tiempos, de tal manera que, en la actualidad, la misma se

¹⁴⁵ CASELLAS, Alberto. Op cit., p. 40.

¹⁴⁶ DE PAULA, Gabriel. Op cit., p. 16-17.

¹⁴⁷ CASELLAS, Alberto. Op cit., p. 40.

¹⁴⁸ SOLARI, Horacio E. *La Cuestión pendiente de los territorios marítimos y sus efectos patrimoniales*. Documento presentado por el embajador Horacio Emilio Solari al Canciller de la República Argentina. Enero de 2004, p. 9. Disponible en: http://www.mariocafiero.com.ar/plataforma/malvinas_solari.pdf

¹⁴⁹ Ibidem, p. 9.

¹⁵⁰ MONETA, Carlos J. Op cit., pp. 848.

ha constituido en una región geoestratégica de gran importancia -a pesar de no ser “prioritaria” en términos globales-. Moneta afirma al respecto:

*“[...] el Atlántico Sur, al comprender una vasta zona marítima que limita con América Latina, África y el Círculo Polar Antártico, **configura un área de particular relieve estratégico y económico**, al incluir conflictos territoriales (Malvinas), [...] pasajes de comunicación naval entre los Océanos Índico y el Pacífico, poseer importantes recursos ictícolas, minerales y energéticos y constituir una zona geográfica que ofrece un acceso relativamente más fácil al continente antártico”¹⁵¹*

Incluso, podemos destacar la gran relevancia y preponderancia estratégica en términos geopolíticos que puede llegar a adquirir la región de la Antártida y el Atlántico Sur en ciertos casos extraordinarios, como por ejemplo ante un eventual cierre o conflicto del Canal de Panamá.

Mayores Posibilidades de conflicto: Si bien las posibilidades concretas de conflicto en el continente antártico son sumamente remotas en la actualidad, también es verdad que en comparación a los primeros años de vigencia del régimen antártico, las posibilidades de que se genere algún tipo de controversia se han incrementado. Así, las circunstancias que podrían derivar en conflicto podrían provenir, por ejemplo, de: a) la quiebra formal o de facto del Tratado Antártico, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre los miembros para la exploración y explotación de los recursos naturales o ante presiones de otros actores del sistema internacional; b) la utilización de poder militar por parte de países con superposición de reclamos sectoriales, para dirimir tales conflictos; c) conflictos derivados de las acciones de terceros países no miembros del Tratado y que no acepten sus regulaciones y d) circunstancias en áreas vecinas - Atlántico Sur, Malvinas, etc.- que puedan extenderse al ámbito geográfico cubierto por el Tratado Antártico.¹⁵²

Nuevos Actores: En tiempos recientes, una amplia gama de nuevos actores no estatales; internacionales -ajenos a los directamente involucrados en las actividades dentro del continente-; y transnacionales, han posado sus ojos -y sus intereses- en el continente antártico, por diversos motivos -aprovechamiento de recursos naturales, protección ecológica, interés científico, etc.-. Se observa, de ésta manera, la gradual participación de empresas mineras y petroleras en las delegaciones de países participantes de las reuniones consultivas, al igual que un mayor interés de empresas transnacionales de hidrocarburos en la exploración off-shore en regiones cercanas al continente -Malvinas, por ejemplo-. También se ha incrementado en estas últimas décadas la injerencia que tienen en la región ciertos actores no estatales como la ONG ambientalista “Greenpeace” e incluso ciertas agencias dependientes de la ONU como la FAO o el PNUMA.¹⁵³

Progresos Tecnológicos: Los increíbles avances de las últimas décadas en materia científica y tecnológica posibilitan, entre otras cosas, el despliegue de una mayor capacidad logística de transporte y comunicación dentro del continente antártico y la posibilidad de explotar recursos como el petróleo y el gas en zonas que en el pasado,

¹⁵¹ *Ibíd.*, pp. 844-845. El resaltado en Negrita es del autor del presente trabajo.

¹⁵² *Ibíd.*, pp. 844.

¹⁵³ *Ibíd.*, p. 840.

con las tecnologías disponibles, resultaban inaccesibles. Un aspecto importante en relación a este tema, y que adquirirá mayor importancia a futuro, ante la eventual explotación de los recursos existentes en territorio antártico, lo constituye la enorme asimetría existente en materia tecnológica entre los países desarrollados y el resto. La explotación de recursos en una región de las características de la Antártida solamente será posible para aquellos que cuentan con los recursos económicos suficientes y la tecnología requerida para ello. Esta circunstancia indudablemente beneficia, sobretodo, a los países desarrollados involucrados en la Antártida.

La serie de aspectos enumerados arriba dan cuenta de la nueva realidad en la que se encuentra inmerso el continente antártico. El contexto global e internacional actual es completamente diferente a aquél dentro del cual nació el Tratado Antártico y todo el sistema que del mismo surgió. De esta manera, podríamos afirmar que existe en tiempos recientes, y como consecuencia de una multiplicidad de motivos, un “avance de la geopolítica” sobre el continente antártico, y una creciente valorización estratégica del mismo. Sin lugar a dudas, la región antártica adquirirá una creciente preponderancia y relevancia a nivel global en las próximas décadas, a medida que los aspectos arriba mencionados vayan profundizándose y tornándose más complejos.

Para un país como la Argentina, tan fuertemente ligado a la Antártida por cuestiones histórico-geográficas, resulta fundamental y prioritario entender esto y tomar medidas acordes a esta nueva realidad. Más adelante se hará un breve repaso por las medidas que debería adoptar la Argentina a futuro en materia de política exterior antártica. Sin embargo, resultará sumamente ilustrador traer a colación el caso del Ártico que, por sus características y su similar situación al continente antártico, representa un ejemplo inmejorable de lo que puede llegar a suceder en la Antártida en las próximas décadas.

La situación del Ártico. Lecciones para la Antártida

De modo similar a lo que podría llegar a ocurrir en la Antártida en las próximas décadas, desde el inicio del Siglo XXI se ha venido apreciando en la región ártica una creciente presión y disputa entre los países involucrados directamente en dicha región, en materia de soberanía y reivindicación de derechos sobre los importantes recursos existentes tanto en el Océano Glaciar Ártico como en el Polo Norte. Hecho reflejado claramente en palabras de Marcelo Lascano: *“la cuestión esta planteada: el avance geopolítico sobre el Ártico es consecuencia de la siempre creciente valorización de los recursos naturales”*¹⁵⁴. Y esto se ha venido traduciendo, en los últimos años, en una creciente carrera armamentista en la región que denota un avance de la geopolítica y la política del poder en el Ártico.

La cooperación internacional en el Ártico es mucho más reciente que en la Antártida, ya que comenzó hacia la década del '90. El consejo Ártico, foro consultivo que fomenta la cooperación entre sus ocho miembros, se creó recién hacia 1996. De esos ocho miembros, cinco -EEUU, Canadá, Rusia, Dinamarca y Noruega- son ribereños del Océano Glaciar Ártico y los restantes tres -Islandia, Suecia y Finlandia- poseen costas sobre el Círculo Polar Ártico. Si bien las reivindicaciones de soberanía sobre esta región se remontan a tiempo atrás, la cuestión adquirió un matiz mucho más

¹⁵⁴ LASCANO, Marcelo E. *Del Ártico a la Antártida: Lecciones para la Argentina*. En Archivos del Presente, Año 12, número 47, 2008, p. 132.

fuerte y relevante a inicios de este Siglo, cuando en el año 2001 Rusia presentó un reclamo formal ante Naciones Unidas reivindicando su soberanía sobre una gran área del fondo submarino del polo Norte, conocida como cordillera Lomonosov, a la que los rusos consideran como una extensión geológica del lecho marino de su país.¹⁵⁵

Frente a esta situación, el resto de los países involucrados respondieron no sólo rechazando el reclamo ruso, sino también aplicando medidas de presencia efectiva en la región con el objetivo de reafirmar su posición. Así, por ejemplo Canadá, un país reconocido internacionalmente por su vocación pacífica, al poco tiempo aprobó un incremento presupuestario de U\$D 6000 millones con el objetivo de mejorar su flota naval, la construcción de 6 patrulleros rompehielos armados, la edificación de un puerto de aguas profundas y una base naval, la ampliación del radio de vigilancia aérea, entre otras medidas que denotan una clara política de poder hacia la región¹⁵⁶. Y recientemente, el gobierno danés decidió crear un “Comando Ártico”, destinado a la vigilancia de la región y “*el presupuesto para el período 2010-2014 fue aprobado por el Parlamento teniendo en consideración que la creciente actividad en el Ártico modificará su importancia estratégica y llevará a mayores desafíos militares en un futuro*”¹⁵⁷. Pero el resto de los países de la región no se quedaron atrás: así, por ejemplo, en 2008 Noruega anunció la compra de 48 cazas Lockheed F-35, capacitados para patrullar zonas polares; Suecia realizó en Junio de 2009 su mayor ejercicio militar ártico desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el cual involucró a más de 12000 tropas, 50 aviones y varios navíos de guerra. Incluso Rusia, luego de su reclamo, ha venido tomando medidas en la misma dirección, ya que anunció la creación de una Fuerza Especial Ártica, el desarrollo de un programa de rompehielos, la modernización de su flota nórdica y el envío de bombarderos para patrullar las fronteras con otros países árticos.¹⁵⁸

Sin lugar a dudas, estas manifestaciones de poder por parte de los países árticos, con el objetivo de reafirmar sus pretensiones soberanas en la región y que se ven reflejadas en una creciente y cada vez más peligrosa carrera armamentista, tienen como trasfondo la gran mayoría de los puntos anteriormente mencionados en relación a la Antártida y que reflejan una creciente relevancia geopolítica de la región. Así, Gabriel de Paula afirma, “*Podemos ver como los Estados se posicionan en función de las abundantes reservas que están bajo el lecho marino del polo norte. Esto sería posible por dos razones: el (inevitable) deshielo del casco polar [...] y el avance de la tecnología de exploración y extracción. Según los expertos allí se encontraría un 25% de los recursos mundiales de petróleo, junto con un tesoro –difícilmente cuantificable en la actualidad– de gas, oro, diamantes y otras riquezas*”¹⁵⁹.

¹⁵⁵ DE PAULA, Gabriel. Op cit., p. 22.

¹⁵⁶ BATTALEME, Juan. *Bienvenidos al Siglo XIX (en el siglo XXI): el Ártico, las Malvinas y las Fuerzas Navales* en Boletín del ISIAE (CARI). Año 10 – Número 44 – Diciembre 2007, p. 6. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/boletin44.pdf>

¹⁵⁷ GERVASIO, Tomás. *Dilema de Seguridad Ártico: carrera armamentista en el Polo Norte* Observatorio Polar, CAEI, Número 4. Invierno Sur 2009, p. 9. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/es/pfp/polar/polar4.pdf>

¹⁵⁸ *Ibíd*em, p. 10

¹⁵⁹ DE PAULA, Gabriel. Op cit., p 22.

Si a ello le agregamos la creciente relevancia que adquiere la habilitación interoceánica a través del “Pasaje del Noroeste”¹⁶⁰ -como consecuencia de los efectos del Cambio Climático-, que facilita la conexión entre el Océano Atlántico y el Pacífico, podremos apreciar de esta forma cómo varios de los aspectos mencionados en relación a la región de la Antártida se repiten como factores y motivaciones que llevan a una creciente valorización de la región en términos geopolíticos y estratégicos.

Tal como lo afirma De Paula: “*La cuestión del Ártico, no es más que un prelude de un futuro conflicto por la Antártida*”¹⁶¹ y en este sentido, la Argentina, debe tener muy presente las lecciones que puede llegar a aportar la cuestión ártica a la hora de elaborar su política exterior hacia la región antártica.

Recomendaciones para una Política de Estado en materia Antártica

La República Argentina cuenta con presencia efectiva en el continente antártico desde hace más de un centenar de años. Si bien las primeras expediciones y actividades por parte de foqueros que partieron desde Buenos Aires hacia territorio antártico pueden remontarse al Siglo XIX, desde el punto de vista científico la Argentina se hará presente en el continente de forma permanente a partir de los primeros años del Siglo XX. Más precisamente es en el año 1904, cuando instala su primer observatorio meteorológico y magnético en la Isla Laurie, en las Orcadas del Sur. A partir de ese momento, comenzaría una continua e ininterrumpida labor de la Argentina en el Sector Antártico Argentino -ubicado en el sector occidental del continente, entre el Mar de Wedell, el Mar de Bellinhausen y el Océano Antártico- que, hasta el día de hoy, se mantiene activa.

Por cuestiones de espacio, no se ahondará en profundidad sobre las actividades y acciones de nuestro país en la región. Sin embargo, en vistas a las conclusiones a las que se arribó a lo largo de este ensayo y a las lecciones que el caso del Ártico puede aportar a la cuestión antártica para el país, se enumerarán a continuación una serie de aspectos que no deberían estar ausentes a la hora de diseñar la política exterior de la Argentina hacia el sector antártico. Una necesidad que resulta imperiosa a la luz de los hechos acaecidos en las últimas décadas -y ya enumerados arriba- y a las proyecciones y tendencias a futuro. Sobre todo para un país como la Argentina que posee una ubicación geográfica estratégica en relación al continente; ha mantenido una presencia efectiva e ininterrumpida en el mismo por más de un Siglo; ha sido uno de los firmantes originales del Tratado Antártico; y ha manifestado un fuerte e histórico compromiso hacia el sistema político-jurídico surgido en virtud de aquél.

Partiendo de las consideraciones de autores como Molinari¹⁶², Lascano¹⁶³, Guyer¹⁶⁴ o Battaleme¹⁶⁵, se enumeran a continuación una serie de puntos que una efectiva política exterior argentina hacia la región debería contemplar:

¹⁶⁰ Comienza a ser operable por mayor cantidad de tiempo a lo largo del año, incrementándose de esta forma el tráfico naval a través del mismo.

¹⁶¹ DE PAULA, Gabriel. Op cit., p 22.

¹⁶² MOLINARI, Ángel E. *Elementos para una Política de Estado en Materia Antártica* en Boletín del ISIAE (CARI). Año 5 – Número 20 – Julio 2002. Disponible en:

<http://www.cari.org.ar/publicaciones/pdf/boletin20.pdf>

¹⁶³ LASCANO, Marcelo E. Op cit.

Diseño de una Política de Estado en materia Antártica

El primer y principal punto al que debe abocarse el país con urgencia consiste en elaborar en forma consensuada una Política de Estado concreta, firme y coherente hacia el continente. Y con Política de Estado se hace referencia a una estrategia definida y sistémica de largo plazo que coloque a este tema como uno de los aspectos prioritarios de la agenda internacional del país y que sea sostenida en el tiempo; reconocida por todos los actores de la sociedad y apoyada tanto por los representantes del gobierno de turno como por la oposición. Si bien la Argentina ha mantenido una presencia ininterrumpida en la región desde antaño, no existe una Política de Estado en el sentido arriba descrito, lo que coloca al país en una situación desfavorable con respecto a la serie de tendencias que actualmente se aprecian en el continente.

Compromiso con el Sistema del Tratado Antártico

La Argentina nunca debe renunciar a sus legítimos derechos soberanos sobre el Sector Antártico Argentino, un territorio que le pertenece por razones tanto históricas como jurídicas y geológicas. La Política de Estado mencionada en el punto anterior, y cualquier actividad desarrollada por el país en virtud de ésta, debería ir acorde a esta consideración y no debería ser implementada de forma tal que pueda perjudicar de forma alguna la reivindicación territorial del país sobre este sector. Si bien el Tratado Antártico va en desmedro del pleno ejercicio soberano del país sobre territorios que legítimamente le corresponden, por el momento el país no debería apartarse del contexto del Sistema Antártico del cual viene participando desde sus mismos inicios. Por el contrario, debe defender su temporal vigencia frente a otras posturas como las de la internacionalización del continente. Sin embargo, y siempre dentro del marco del Sistema actualmente vigente, debe abogar por un fortalecimiento del mecanismo de consenso para la toma de decisiones; la participación cooperativa entre todos los miembros; un creciente protagonismo y reconocimiento del país en las reuniones periódicas y los grupos de trabajo; el mantenimiento de la letra y el espíritu del Artículo IV del Tratado; el reconocimiento por actividades históricas efectuadas en el continente, entre otros. Además, el país debe saber aprovechar la ventaja y los beneficios derivados de la instalación de la Secretaría del Tratado Antártico en Buenos Aires.

Asociaciones estratégicas y cooperación con países sudamericanos, principalmente Chile y Brasil

Tomando en consideración uno de los aspectos mencionados anteriormente, acerca de la asimetría en materia de avances tecnológicos e incluso de poder entre los países que forman parte del Sistema del Tratado Antártico, resulta indispensable que el país estreche fuertemente los lazos y vínculos con sus pares sudamericanos que están involucrados en la Antártida. Y primordialmente con dos ellos: Chile y Brasil. El país trasandino, como la Argentina, tiene amplia experiencia de trabajo en el continente y también goza de una ubicación estratégica con respecto al mismo.

¹⁶⁴ GUYER, Roberto E. *Centenario Antártico* en Boletín del ISIAE (CARI). Año 7 – Número 31 – Septiembre 2004. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/publicaciones/pdf/boletin31.pdf>

¹⁶⁵ BATTALEME, Juan. *Bienvenidos al Siglo XIX (en el siglo XXI): el Ártico, las Malvinas y las Fuerzas Navales* en Boletín del ISIAE (CARI). Año 10 – Número 44 – Diciembre 2007, p. 6. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/boletin44.pdf>

Por el lado brasilero, la Argentina debe tomar en consideración el cada vez más preponderante rol que esta asumiendo Brasil en la región en sus aspiraciones de convertirse no sólo en una fuerte potencia regional, sino también en una potencia reconocida globalmente. En este sentido, nuestro vecino se involucrará más fuertemente en el ámbito antártico en las próximas décadas, y la Argentina debe estar dispuesta a actuar junto a él en forma cooperativa. No resulta para nada descabellado el pensar en reeditar la vieja alianza ABC para el caso concreto de la Antártida. Cada uno de estos tres países tiene algo para aportar a esta alianza y seguramente se verán sumamente beneficiados de una acción cooperativa en aras de conseguir una posición conjunta fuerte frente al resto de las potencias interesadas en el continente. Pero para ello, la Argentina deberá saber dejar de lado cualquier resabio de enfrentamiento o recelo hacia ambos países, que se mantenga de épocas anteriores.

Fortalecer el vínculo con otros miembros importantes del Sistema

Más allá de los vínculos económicos, comerciales y políticos establecidos con otros países que forman parte del Sistema del Tratado Antártico, la Argentina debe fortalecer su relación y su vínculo en materia antártica con países como Australia, Noruega y Nueva Zelanda, los cuales adoptan posiciones y posturas muy similares a las de los países sudamericanos en esta temática. Se debe buscar también fortalecer la cooperación científica y técnica con ellos.

Presupuestos adecuados y acuerdos a las circunstancias: El gobierno argentino debe asignar un presupuesto que vaya en sintonía con las necesidades que requiere el mantener bases y personal en un territorio de las características de la Antártida; el mantenimiento de las expediciones científicas; el soporte logístico requerido para las actividades a desarrollarse en el continente, etc. El mismo debería estar condicionado a un estricto sistema de rendición de cuentas y control de resultados.

Amplia difusión de la cuestión antártica: Una Política de Estado fuerte y coherente requiere como requisito y condición indispensable para su correcto funcionamiento, que toda la sociedad argentina esté comprometida con la causa antártica y apoye al gobierno en su estrategia hacia la región. Pero ello solo se puede lograr si la sociedad se encuentra debidamente informada sobre el tema. Por lo tanto, resulta prioritario una mayor difusión y enseñanza a la sociedad argentina en general acerca de la cuestión antártica argentina y sus principales aspectos. La opinión pública y el personal que desarrollará sus actividades en la Antártida debe estar debidamente informado de todos los elementos de mayor relevancia en relación al continente y la posición adoptada por el país hacia el mismo.

Aprovechar y potenciar la situación geográfica del país: La Argentina debe saber aprovechar y extraer los mayores beneficios relativos posibles de su posición geográfica estratégica en relación al continente antártico. Este es un beneficio relativo que puede llegar a contrarrestar la posesión de tecnologías avanzadas por parte de potencias que se encuentran geográficamente distantes del continente, como por ejemplo, los EEUU, Gran Bretaña, Francia, Rusia, etc.

Seguimiento de los sucesos del Ártico: Ya hemos analizado las sugestivas analogías existentes entre el Ártico y la Antártida. Es por ello que la Argentina debe saber tomar en consideración esta relación y seguir de cerca los hechos y acontecimientos que se produzcan en el Ártico, ya que, como vimos, mucho de lo

que suceda en el Ártico es muy probable que suceda en algún momento en la Antártida.

Reequipamiento y modernización del Aparato de Defensa y las Flotas Navales:

El caso del Ártico nos ha permitido vislumbrar la lógica que siguen la mayoría de los países -incluso aquellos con una importante tradición pacífica como Canadá o los países escandinavos- a la hora de defender los recursos que consideran como propios. Sin propugnar teorías armamentistas, esa es la postura que debería tomar la Argentina en el caso de que los recursos que legítimamente le pertenecen se vean amenazados por Estados extranjeros. Un aparato de defensa y una flota naval acorde a las circunstancias resultan dos requisitos fundamentales y prioritarios en este sentido, incluso para el solo objetivo de la disuasión. Actualmente, el aparato militar de defensa del país se encuentra virtualmente desmantelado, lo que nos coloca en una situación de vulnerabilidad a la hora de la defensa de nuestros recursos e incluso de nuestro propio territorio. Ésta es una situación que debe ser repensada y rediseñada de forma urgente de tal manera que tenga en cuenta la nueva realidad internacional en la que se encuentra inserto el país.

Conclusión

La Antártida constituye un continente que, por sus propias características geopolíticas, históricas y jurídico-políticas, ha sido constantemente menospreciado a nivel de su relevancia en términos globales. Han ayudado, en este sentido, no solo las características inclementes del clima, poco propicias para el asentamiento humano permanente, sino también el régimen derivado del Tratado Antártico que entró en vigencia hacia 1961 y que desde aquél entonces impera en la región. Dicho Sistema no hizo más que profundizar el aislamiento y olvido de este continente con respecto al resto del mundo, no solo en términos geográficos sino -y sobretodo- en términos políticos. Tal es así que durante las primeras décadas de vigencia del Tratado se llegó a plantear, e incluso aún hoy es una idea un tanto generalizada, que la Antártida se había llegado a constituir en un territorio a-político...el único sector del Planeta donde no son las cuestiones políticas las que imperan sino únicamente las cuestiones científicas y de cooperación internacional. De alguna manera, estas teorías niegan todo tipo de carácter político en la Antártida.

Lo analizado a lo largo de este ensayo echa por tierra tales teorías. Que un limitado grupo de países hayan decidido, a través de un instrumento creado en forma consensuada por ellos mismos, intentar aislar al continente de los efectos de la política y los conflictos que se vinculan a aquella, no significa que efectivamente lo hayan logrado. La Antártida nunca estuvo completamente aislada de los inevitables efectos y consecuencias de la política mundial. Y si en algún momento el Sistema del Tratado Antártico, a través de sus mecanismos, logró ocultar la existencia de factores políticos que incidían sobre el continente antártico, ésa ya no es la situación actual.

Hemos apreciado a lo largo de este ensayo cómo diversos factores como los recursos energéticos, ictícolas o minerales; el fenómeno del Cambio Climático; la escasez de agua dulce; la aparición de nuevos actores políticos interesados en el tema o incluso la creciente relevancia geoestratégica del continente imponen una mayor presión sobre el mismo, de tal manera que pudimos extraer la conclusión de que la Antártida se constituirá, en un plazo no muy extenso, en una de las regiones

de mayor relevancia a nivel internacional. A medida que la demanda de los recursos nombrados se haga mayor, que los efectos del cambio Climático se profundicen o que la demanda de agua dulce se acreciente, la presión que ejercerá la política sobre el Sistema del Tratado Antártico será cada vez mayor.

¿Qué sucederá cuando ello ocurra?; ¿cuándo será ese momento?; ¿qué sucederá entonces con la Antártida? Todas estas son interrogantes cuyas respuestas, por el momento, resultan imposibles de abordar. El transcurso del tiempo será el que dará lugar a las debidas respuestas. Sin embargo, mientras tanto resultará sumamente ilustrativo y beneficioso seguir de cerca el actual proceso que se está desarrollando en el Ártico; y tomar nota de sus consecuencias y efectos.

La Antártida ha sido un continente históricamente menospreciado y hasta despreciado por los sucesivos gobiernos argentinos, que focalizaron sus ojos e intereses en Europa o Norteamérica en un primer momento y en la región latinoamericana solo en tiempos recientes. Ha llegado la hora de que esta situación cambie. La Argentina debe comenzar a otorgarle un mayor valor e interés al Mar Argentino que se encuentra adyacente a sus costas, al Océano Atlántico al cual se encuentra profundamente asociado y a esa enorme masa continental prácticamente desconocida para los argentinos y repleta de inestimables recursos estratégicos llamada Antártida.

Bibliografía

- BARBOZA, Julio. *Derecho Internacional Público*. (2001). Zavalía.
- CASELLAS, Alberto. *Antártida, un malabarismo político*. (1981). Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval, República Argentina.
- DE PAULA, Gabriel. *Políticas de defensa para la cuestión antártica*. Observatorio Polar, CAEI, Número 1. Otoño Sur 2008. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/es/pfp/polar/polar1.pdf>
- GERVASIO, Tomás. *Dilema de Seguridad Ártico: carrera armamentista en el Polo Norte* Observatorio Polar, CAEI, Número 4. Invierno Sur 2009. Pp. 9.en : <http://www.caei.com.ar/es/pfp/polar/polar4.pdf>
- LASCANO, Marcelo E. *Del Ártico a la Antártida: Lecciones para la Argentina*. En Archivos del Presente, Año 12, número 47, 2008.
- MONETA, Carlos J. *La Antártida y el Atlántico Sur en el sistema internacional: alternativas de conflicto y vías de cooperación*. En Revista de Estudios Internacionales, Volumen 7, Número 3. Julio-Septiembre 1986. Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/14/REI_07_003_093.pdf
- BATTALEME, Juan. *Bienvenidos al Siglo XIX (en el siglo XXI): el Ártico, las Malvinas y las Fuerzas Navales* en Boletín del ISIAE (CARI). Año 10 – Número 44 – Diciembre 2007. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/boletin44.pdf>
- GUYER, Roberto E. *Centenario Antártico* en Boletín del ISIAE (CARI). Año 7 – Número 31 – Septiembre 2004. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/publicaciones/pdf/boletin31.pdf>
- MOLINARI, Ángel E. *Elementos para una Política de Estado en Materia Antártica* en Boletín del ISIAE (CARI). Año 5 – Número 20 – Julio 2002. En <http://www.cari.org.ar/publicaciones/pdf/boletin20.pdf>
- Documento Informativo publicado por el CARI y el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina. “*La Argentina, la Antártida y el Sistema del Tratado Antártico*” de Diciembre de 2004. Editado por el Comité de Estudios Antárticos del CARI. <http://www.cari.org.ar/pdf/antartida.pdf>
- Tratado Antártico de Diciembre de 1959. En http://www.ats.aq/documents/ats/treaty_original.pdf
- SOLARI, Horacio E. *La Cuestión pendiente de los territorios marítimos y sus efectos patrimoniales*. Documento presentado por el embajador Horacio Emilio Solari al Canciller de la República Argentina. Enero de 2004. Disponible en: http://www.mariocafiero.com.ar/plataforma/malvinas_solari.pdf

BRASIL: SUS INTERESES GLOBALES Y LA ESTABILIDAD EN LA REGION

Daniel Roura - Tesista en RRII (UES21)

La hipótesis central de este trabajo plantea que Brasil ha cobrado en los últimos años, un rol cada vez más importante como un jugador estratégico y como actor estabilizador en el extremo sur de América Latina. Los problemas de la “nueva agenda” de seguridad internacional que la región enfrenta, requieren de coordinación y cooperación entre los Estados. No obstante, ellos coexisten con *flashpoints* derivados de dilemas de seguridad, establecidos por disputas limítrofes irresueltas, entre algunos de los miembros de la región. A estos problemas “de agenda”, se le suma una renovada carrera armamentística en la región, que se plantea como una dificultad más a los ya mencionados. Brasil, en su intento por consolidarse como un *global player*, y consciente de la necesidad de hacer pie primero en una región pacífica, para luego poder proyectarse internacionalmente, ha desarrollado algunas políticas tendientes a suavizar las dinámicas de los dilemas de seguridad y erigiéndose, a la vez, como un actor con capacidades materiales suficientes para operar como factor disuasorio de gran importancia. El presente trabajo analiza las políticas implementadas por Brasil y como ellas han tomado un carácter inclusivo y pacificador que impacta directamente sobre los intereses globales de Brasil y en la estabilidad de la región en sí misma.

Introducción¹⁶⁶

En los últimos años, se ha comenzado a hablar del rol que está jugando Brasil en la región, principalmente en el extremo sur de la América Latina. En el presente trabajo, se abocará a analizar la situación de la seguridad regional y el papel que Brasil está desarrollando en la materia.

Cabe destacar algunas de las tendencias profundas de la Política Exterior brasileña, las cuáles pueden ayudar a comprender algunos de los pasos que Brasil ha tomado en el último tiempo. Un excelente trabajo que permite echar luz sobre este tema es el realizado por el ex Canciller Brasileño, Celso Lafer, llamado la *identidad internacional de Brasil*. En este texto, una de las principales características que se resalta es la auto-percepción que tiene Brasil sobre sí mismo: (...) Brasil, por el tamaño

¹⁶⁶ El presente trabajo, fue presentado como ponencia en el I Congreso de Relaciones Internacionales organizado por la Universidad de Congreso los días 25 y 26 de junio de 2010.

de su territorio (...), de su población, (...) y por su PBI (...), es *naturalmente* [las itálicas son nuestras] parte de la tesitura del orden internacional¹⁶⁷.

En este sentido, durante el siglo XX la aspiración mayor de la política exterior de Brasil fue lograr un reconocimiento internacional, basado en la suposición de su rol natural como un país grande en los asuntos mundiales (...) pero esencialmente, basado en su *soft power*¹⁶⁸ (Soares de Lima y Hirst; 2006: 21).

Esta mirada de Brasil como *global player* apoyándose principalmente en su *soft power*, ha cambiado con la última administración de Luiz Inácio Lula da Silva. No solo en la construcción de un *hard power* más acorde a sus aspiraciones, sino también en la mirada hacia la región y la posición que Brasil debería tener en la región. Desde los comienzos de la gestión Lula da Silva, el cambio ha prevalecido por sobre las continuidades¹⁶⁹.

La política exterior de la administración de Lula da Silva ha generado nuevos lineamientos en cuanto a la presencia en la región:

En su rol en la región, Brasil tiene tres grandes suposiciones: La primera, que una presencia mayor de Brasil en la región requerirá una relación más estrecha con Argentina, la segunda, que el impacto de la presidencia de Lula en la democracia brasileña tendrá un efecto de spill over sobre las democracias de la región y tercero, que una expansión exitosa de la presencia política de Brasil en la región, automáticamente fortalecería las aspiraciones globales brasileñas, permitiéndole al país obtener apoyo regional para expandir su presencia en los asuntos mundiales¹⁷⁰.

En este último punto, es donde se concentrará atención. Brasil, ha decidido concentrarse en la región, fortalecerse en ella para luego poder proyectarse internacionalmente. Como expresa Carlos Pérez Llana¹⁷¹, “Brasil envía mensajes claros en orden de cumplir con la hoja de ruta clásica que habilita el acceso al status de potencia”.

Desde una perspectiva realista, Brasil al haber incrementado sus capacidades materiales en los últimos años, se está convirtiendo en un poder revisionista. Es decir, desea que sus intereses sean tenidos en cuenta a la hora de tomar las decisiones globales. Claro ejemplo de esto es su búsqueda por un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aunque sus capacidades relativas no le permitan aún acceder a éste. No obstante, y como toda potencia, requiere de un respaldo regional. O al menos que “su” región sea un lugar estable. Para esto, debe “ordenar” la región en torno a sus preferencias y es por este motivo que intenta generar acuerdos inclusivos, parciales y regionales, con el resto de los países. Además, incrementa notablemente su

¹⁶⁷ Lafer, Celso; La identidad internacional de Brasil, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002, Pp. 29-30.

¹⁶⁸ Soares de Lima, Maria Regina y Hirst, Monica; “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, International Affairs, n° 82, 2006, Pp. 21-40. Pp. 21

¹⁶⁹ Íbid. Pp. 22.

¹⁷⁰ Soares de Lima y Hirst, Op. Cit, Pág. 31.

¹⁷¹ Pérez Llana, Carlos; “La cooperación entre Brasil y Argentina”, Diario La Nación, Argentina, 2008, Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1039395&high=Consejo%20Sudamericano%20Defensa [Consultado 15/05/09: 12.51hs.]

gasto en defensa y promueve su propia industria de defensa, lo que le permite adquirir una autonomía significativa y niveles disuasivos de capacidades militares.

Para describir brevemente la situación de la seguridad internacional (regional), utilizaremos dos definiciones elaboradas por Mónica Hirst (2004) en “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional”. Las dos definiciones que utilizaremos apuntan a los problemas propios que enfrenta la región. Por un lado, se encuentra la *agenda tradicional*, el cual “examina la vigencia del dilema de seguridad como factor explicativo de las políticas de defensa y seguridad”¹⁷². En los últimos años, los viejos dilemas de seguridad establecidos a raíz de conflictos limítrofes principalmente, vuelven a estar en el centro de la escena y amenazan con perturbar la paz regional. Como casos paradigmáticos podemos citar el de Chile y Perú por la demarcación marítima, Bolivia con Chile por la salida al mar del primero, Venezuela y Colombia, y Colombia con Ecuador, entre otros. El desarrollo histórico de estos conflictos nos indica que los Estados sudamericanos han optado por un enfoque *statusquoista* más que revisionista en la resolución de éstos.

No obstante, estos *flashpoints*, conviven con lo que Hirst denomina *la nueva agenda*¹⁷³, en la cual “[se abordan] las amenazas no militares de la agenda de seguridad (...) que ciertamente es la dimensión que ha experimentado los cambios más importantes en las últimas décadas. (...) Los tres temas más importante pasaron a ser el daño al medio ambiente, la inmigración ilegal y el tráfico de drogas”.

El problema central de las “amenazas” contenidas dentro de este enfoque, es que no pueden ser resueltas por los Estados por sí mismos. Es decir, necesitan cooperar dado que, más allá que puedan generarse en un Estado, pueden provocar un efecto de *spill over* y trascender las fronteras originales, provocando problemas en los Estados vecinos.

La búsqueda de soluciones unilaterales a estos problemas puede generar inconvenientes en Estados cuyas relaciones bilaterales estén enmarcadas dentro de los dilemas de seguridad anteriormente citados. Tal es el ejemplo de lo ocurrido el 1 de Marzo de 2008, cuando el ejército colombiano invadió territorio ecuatoriano para capturar a uno de los líderes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Las susceptibilidades fronterizas entre ambos, agudizaron la situación luego de esta incursión, originando una crisis diplomática que pudo ser sobrepasada gracias a la mediación del Grupo Río.

Como primera conclusión, a priori tenemos un rol voluntario de Brasil en la región, sustentado por una visión propia sobre su lugar en el mundo, *aggiornado* por capacidades materiales y una administración decidida a ubicar a Brasil en dicho lugar. Por otro lado tenemos una región de referencia, que si bien estable en términos relativos de guerra y paz interestatal, enfrenta problemas de seguridad tanto de nueva como de vieja agenda cuya interacción requiere de esfuerzos de coordinación y cooperación para evitar crisis diplomáticas que puedan derivar en escaladas susceptibles de perturbar dicha estabilidad regional.

¹⁷² Hirst, Monica; “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional”, en (Hirst, Mónica, Pérez Llana Carlos, Russell, Roberto) Imperio, Estados e Instituciones, La política internacional en los comienzos del siglo XXI, Buenos Aires, Altamira/ Fundación OSDE, 2004 Pp. 99-146. Pág.115.

¹⁷³ Íbid. Pág. 119.

Por ello, la hipótesis que se planteará en este trabajo considera que Brasil, intentando lograr una estabilidad regional que le permita proyectarse regionalmente ha desarrollado por un lado, una estructura de acuerdos de cooperación, parciales y regionales, y por otro una capacidad militar que le permite actuar como un factor de disuasión a las potenciales escaladas.

Los acuerdos inclusivos

Brasil ha desarrollado dos clases de acuerdos. Por un lado acuerdos de tipo parcial, que van sectorizando la región considerando las especificidades propias de las subregiones. Por otro lado, tendremos un acuerdo regional marco, que está representado por el Consejo Sudamericano de Defensa.

El primero, y que más toca a nuestro país es el denominado Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (en adelante SISME). Este sistema, creado a finales de la década del '90, modificado sucesivamente, intenta establecer una zona donde se comparta información sobre seguridad que abarca el Mercosur, más Bolivia y Chile, que luego se amplió a Venezuela, Ecuador y Perú. Con arreglo a este sistema, los Estados miembros se comprometen a intercambiar información pertinente sobre actividades delictivas que se produzcan y detecten en la zona de frontera. Este acuerdo tiene el objetivo de conocer cuáles son los delitos que se cometen en la frontera de manera de poder tener mejores instrumentos para luchar contra ellos. Los delitos que se establecen para ser controlados son el narcotráfico, el terrorismo internacional, el tráfico de personas, el tráfico ilícito de armas y municiones, entre otros. Como vemos, es un esfuerzo interesante que reconoce al menos la necesidad de coordinar respuestas a estos problemas. A la fecha, el SISME no ha entrado en funcionamiento. Pero más allá de esto, lo importante para este trabajo es el acuerdo en sí, que refleja la voluntad de los Estados.

Otro es que se conoce como Sistema de Vigilancia Amazónica (SIVAM). Básicamente, “[este sistema] comprende dispositivos de radar, satélites y sensores aerotransportados, y que pretende controlar las actividades sobre tráfico de drogas y contrabando fronterizo, (...) y asegurar una presencia más efectiva en un área de cinco mil kilómetros de frontera abierta”¹⁷⁴.

Brasil integra este sistema conjuntamente con Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Surinam y Guyana. La complejidad de este sistema se deriva principalmente de dos cuestiones. Primero, el conflicto en Colombia, donde los narcotraficantes traspasan las fronteras llevando sus actividades delictivas hacia el interior de Brasil, problema que ha desarrollado su propia dinámica fronteras adentro manifestándose en forma de pandillas que actúan en la periferia de grandes conglomerados urbanos, como son San Pablo y Río de Janeiro. El segundo, se deduce de la prioridad estratégica que se le otorga a la región amazónica. Tanto en la Política de Defensa del año 2005, como en la Estrategia Nacional de Defensa de 2009, se indica esta región como de máxima prioridad. Esta última en su artículo 10 dice.: “A Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa. A defesa da Amazônia, exige avanço de projeto de

¹⁷⁴ Hirst, Op. Cit. Pág 120

desenvolvimento sustentável e passa pelo trinômio, monitoramento/control, mobilidade e presença”¹⁷⁵.

El último caso, es una propuesta que se le hizo a Venezuela y Colombia para colaborar entre los tres con la vigilancia fronteriza. En esta última propuesta, ya no se oculta la voluntad de Brasil de implementar estos mecanismos para apaciguar las tensiones bilaterales¹⁷⁶.

El otro tipo de acuerdo que logra Brasil se trata de un acuerdo de alcance regional, que es el Consejo Sudamericano de Defensa. En la denominada Triple Cumbre de Costa de Sauípe, dónde se firma la “Decisión para el establecimiento de un Consejo Sudamericano de Defensa de Unasur”, en su artículo 1 establece que se decide: “Crear al Consejo Sudamericano de Defensa como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa en armonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo de UNASUR (...)”¹⁷⁷. En este foro de consulta y cooperación, participan países entre los cuales existen serias tensiones bilaterales. Ejemplo claro de esto es Chile y Perú, o Bolivia y Chile. No obstante, Brasil logra que firmen este acuerdo, intentando mediante esta atadura institucional lograr que solucionen dichas controversias de manera pacífica, o al menos incrementar los costos de una resolución más conflictiva o incluso armada. De esta manera, se estaría intentando poner trabas a posibles inestabilidades regionales derivadas de dilemas de seguridad.

En conclusión, Brasil ha firmado estos acuerdos en busca de mantener a raya la conflictividad regional. Desde el fondo de la historia, Brasil ha jugado este rol al ponerse como una potencia geopolíticamente satisfecha a principios de Siglo XX. No obstante, estas iniciativas difieren de aquélla posición, porque son manifiesta expresión de la voluntad de Brasil de ponerse en el lugar de Estado estabilizador. El siguiente elemento a analizar, es el desarrollo de capacidades materiales acorde tanto a la aspiración de ser un factor estabilizador, como a la voluntad de ser una potencia de orden global.

Capacidades Materiales

Como se expuso en la introducción, desde una óptica realista, para que los acuerdos funcionen y Brasil pueda ejercer un cierto tipo de liderazgo regional, hacen falta capacidades materiales creíbles. Es decir, un *hard power* que respalde al *soft power*, en este nuevo concepto que se utiliza en la disciplina conocido como *smart power*, es decir, una combinación eficiente entre *hard* y *soft power*.

¹⁷⁵ N del A: “El Amazonas representa uno de los focos de mayor interés para la defensa. La defensa del Amazonas, exige el avance del proyecto de desarrollo sustentable, y pasa por el trinomio, monitoreo/control, movilidad y presencia” La traducción pertenece al autor. Véase, *Estrategia Nacional de Defensa 2009*; Brasil, Disponible en:

https://www.defesa.gov.br/eventos temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf [Consultado 15/04/10; 9:11 pm]

¹⁷⁶ *Infolatam 12-12-09*; Brasil propondrá a Colombia y Venezuela una comisión de vigilancia fronteriza, Río de Janeiro, Brasil. Disponible en: http://www.infolatam.com/entrada/brasil_propondra_a_colombia_y_venezuela_-17221.html [Consultado 15/04/10; 9:28 pm]

¹⁷⁷ *Defesa@net 16-12-08*; XXXVI Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, Cumbre Extraordinaria de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), Brasil. Disponible en: http://www.defesnet.com.br/al1/sauipe_3.htm [Consultado 15/04/10; 9:43 pm]

El rearme en la región ha sido un tema recurrente en los últimos años en los debates académicos. Tal como lo expresa Craig Deare¹⁷⁸: “La primera década del Siglo XXI será recordada, desde el espejo retrovisor del futuro, como un período en el que las tendencias militares retomaron fuerza y trascendencia en América Latina”. A pesar de este cuadro, el gasto en defensa por parte de Brasil no llamaba la atención ni era mucho menos el protagonista. “(...) la realidad es que el actor más importante en este escenario es Venezuela, bajo el liderazgo de Hugo Chávez (...)”¹⁷⁹. El otro actor importante en este rearme ha sido Chile, auspiciado principalmente por su Ley Secreta del Cobre, que le garantiza que una parte del total de los ingresos generados por Codelco en las exportaciones de Cobre, debe ir a la incorporación de material para la defensa¹⁸⁰.

En cambio para Brasil, según el Instituto Internacional de Estocolmo de Investigaciones para la Paz¹⁸¹, el gasto militar de Brasil para 2008 fue de aproximadamente 15 mil millones de dólares a precios constantes de 2005. Alrededor del 1.5% de su PBI. Es decir, Venezuela y Chile, en proporción gastan más que Brasil, la cual puede considerarse la potencia regional, o al menos, esa es su aspiración.

Esto ha cambiado, como se mencionó anteriormente, debido a un reconocimiento de la necesidad de construir un *hard power* más acorde a sus aspiraciones. Es en este sentido que se debe entender que en Septiembre de 2009, Brasil haya firmado un acuerdo con Francia por alrededor de unos 12 mil millones de dólares. Aproximadamente el 1% de su PBI en una sola compra que incluye aviones, submarinos (uno de ellos nuclear) y helicópteros, y que garantiza transferencia de tecnología desde el país europeo¹⁸². Además de haber sacudido el tablero de la defensa regional desembolsando tal cantidad de dinero, el aspecto de la transferencia de tecnología lo posiciona por lejos como el principal productor de material de defensa en la región, aportándole mayores recursos a una ya desarrollada industria bélica.

Por lo tanto, Brasil está construyendo un *hard power*, que le permita ser consistente con su visión de su rol en el mundo por un lado, y por otro que le permita erigirse como líder regional que disuade cualquier iniciativa que pueda llegar a alterar la estabilidad regional. Además de adquirir mayores capacidades materiales, está aumentando el nivel tecnológico de su industria, lo que redundará en un posicionamiento como proveedor incluso a sus vecinos regionales, obteniendo un nivel de autonomía acorde a sus expectativas.

Conclusión

En este trabajo se intentó analizar cuáles han sido las políticas y las iniciativas desarrolladas por Brasil para consolidarse como líder regional, y como generar estabilidad en una región, que aunque a priori parezca pacífica, contiene muchos

¹⁷⁸ Deare, Craig; “La militarización en América Latina y el Papel de Estados Unidos”, Foreign Affairs Latinoamérica, México, v. 8, n° 3, 2008 Pp. 22-34. Pág. 22.

¹⁷⁹ Deare, Op. Cit. Pág. 25.

¹⁸⁰ Calle, Fabián; “Rambo, Versión sudamericana *El impacto regional del rearme de Venezuela y Chile*”, Nueva Sociedad, n° 211, septiembre-octubre, 2007, Pp. 13-21.

¹⁸¹ SIPRI 2008; *Military Expenditure – Brazil*, Estocolmo, Suecia. Disponible en: <http://first.sipri.org/search?country=BRA&dataset=armed-forces&dataset=arms-producing-companies&dataset=military-expenditure> [Consultado 16-04-10; 11:37 pm]

¹⁸² Pastrana Buelvas, Eduardo; “Brasil se arma; su capacidad militar cambiará sustancialmente tras acuerdo con Francia”, Diario El Tiempo, Colombia, 2009 Disponible en: http://www.eltiempo.com/domingoadomingo_eltiempo [Consultado el 16-04-10; 12:17 pm]

“puntos grises” que pueden provocar perturbaciones en la seguridad regional. En este punto, Brasil se ha convertido en un actor clave en la región. Si es analizado con perspectiva estratégica, puede ser un punto a favor a la hora de administrar más “desde acá” la agenda regional, tarea ésta que siempre se ha visto complicada por la constante presencia estadounidense.

Brasil es aún una potencia en potencia, es decir, no reúne todos los requerimientos necesarios, pero sin lugar a dudas, va aprendiendo con el correr del tiempo a cómo comportarse como tal. Por lo pronto logró incorporar una “zona de vigilancia y control” a lo largo de toda su frontera gracias a acuerdos parciales, para contener los problemas de la nueva agenda de seguridad y logró a su vez, establecer un marco multilateral de cooperación y coordinación como lo es el Consejo Sudamericano de Defensa para al menos, intentar encausar las tensiones bilaterales originados por problemas de demarcación limítrofe aún irresueltos.

Por otro lado, y siguiendo la hoja de ruta clásica en términos de Pérez Llana, ha incrementado notablemente su capacidad bélica. Esto merece dos reflexiones, por un lado, la compra en sí misma, le permite posicionarse como un país con un poder respetable y la transferencia de tecnología incrementa las ventajas competitivas sobre sus rivales en la producción de armamentos. La segunda reflexión, nos dice que mientras el resto “competía” y se rearmaba, Brasil esperaba. En un determinado momento, Brasil desembolsó un monto superlativo para los términos que se hablaban en la región, demostrando así, que cuando le pareciese adecuado, puede adquirir aún mayores capacidades. Estamos sin lugar a dudas, ante un país que está demostrando su hambre por convertirse en un *global player* y que a la vez, está entendiendo el camino.

Bibliografía

CALLE, Fabián (2007); “Rambo, Versión sudamericana *El impacto regional del rearme de Venezuela y Chile*”, Nueva Sociedad, n° 211, septiembre-octubre, Pp. 13-21.

DEARE, Craig (2008); “La militarización en América Latina y el Papel de Estados Unidos”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, v. 8, n° 3, Pp. 22-34.

HIRST Monica (2004); “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional”, en (Hirst, Mónica, Pérez Llana Carlos, Russell, Roberto) *Imperio, Estados e Instituciones, La política internacional en los comienzos del siglo XXI*, Buenos Aires, Altamira/ Fundación OSDE, Pp. 99-146.

LAFER, Celso (2002); *La identidad internacional de Brasil*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Pastrana Buelvas, Eduardo (2009); “Brasil se arma; su capacidad militar cambiará sustancialmente tras acuerdo con Francia”, *Diario El Tiempo*, Colombia, en http://www.eltiempo.com/domingoadomingo_eltiempo/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-6083788.html [Consultado el 16-04-10; 12:17 pm]

PEREZ LLANA Carlos; “La cooperación entre Brasil y Argentina”, *Diario La Nación*, Argentina, en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1039395&high=Consejo%20Sudamericano%20Defensa [Consultado 15/05/09: 12.51hs.]

SIPRI (2008); *Military Expenditure – Brazil*, Estocolmo, Suecia. En <http://first.sipri.org/search?country=BRA&dataset=armed-forces&dataset=arms-producing-companies&dataset=military-expenditure> [Consultado 16-04-10; 11:37 pm]

SOARES DE LIMA, Maria Regina y HIRST, Monica (2006); “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, *International Affairs*, n° 82, Pp. 21-40.

POLÍTICAS MILITARES ESTADOUNIDENSES EN COLOMBIA - SECURITIZACIÓN Y NARCOTERRORISMO EN EL SIGLO XXI

Marcela Cabello - Tesista en RRII (UES21)

Desde la década de los ochenta Estados Unidos ha ido desarrollando una estrategia antinarcóticos y antiguerrilla en Latinoamérica. Esta estrategia comenzó con la llamada “Guerra Contra las Drogas”, impulsada por el ex presidente Richard Nixon. Hacia finales de la década del '80 esta lucha se materializa en la *Iniciativa Andina*, para complementarse luego con la *Ley de Preferencias Andinas y Erradicación de las Drogas*. Durante la década de los noventa, los cultivos de marihuana, coca y amapola, que antes se veían casi igualmente repartidos entre Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia, se fueron centralizando cada vez más en este último país, lo que llevó al gobierno estadounidense a focalizar tanto su atención como sus políticas antinarcóticos en ese país. Paralelamente, Estados Unidos mantuvo su guerra contra las guerrillas en Latinoamérica durante la Guerra Fría, lucha que luego continuó, en el nuevo siglo, bajo el nombre de *Guerra al Terrorismo*. Esto fue posible gracias a un proceso de securitización complejo del conflicto colombiano, que permitió posicionar a Colombia como un tema central en la agenda de seguridad estadounidense de comienzos del siglo XXI. A continuación, se pretende analizar brevemente el proceso de securitización de Colombia, las tendencias de la política exterior hacia ese país y las políticas militares que ese país llevó a cabo en Colombia entre los años 2000 y 2008.

Siglo XX: Drogas, Guerrilla y el papel de Estados Unidos

El narcotráfico no es un fenómeno nuevo en el mundo; éste se viene desarrollando desde hace ya varias décadas y ha encontrado desde sus principios en Estados Unidos, un gran consumidor de sus productos.

Por otro lado, los movimientos guerrilleros comenzaron en América Latina hace ya más de medio siglo, y cobraron suma importancia durante la Guerra Fría. Durante este período, el territorio latinoamericano captó la atención de Estados Unidos ante el triunfo de la Revolución Cubana, que desafió la influencia incuestionada de este país y que inspiró la creación de múltiples grupos marxistas.

El conflicto colombiano hunde sus raíces en las luchas por el poder que se desarrollaron en ese territorio entre los partidos Liberal y Conservador. Estos enfrentamientos alcanzaron un pico durante el período de lucha armada llamado La Violencia, que concluyó con un acuerdo entre ambos bandos en el cual se pactó la

alternancia de éstos en el poder. El Frente Nacional, conformado por dicho acuerdo, propició prácticas corruptas y un cierto desligamiento entre los partidos y las necesidades del pueblo colombiano, especialmente aquellos habitantes de las áreas rurales del país, incentivando de este modo, en un contexto de Guerra Fría, a la formación de grupos rebeldes insurgentes.

Durante la década del sesenta se formaron las llamadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), conformadas por liberales de tradición comunista. Este grupo logró expandirse por el sur del territorio colombiano, incentivando así, la primera operación de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos. De esta forma, se comienza a desarrollar el plan LASO (Latin American Security Operation) u “Operación Soberanía”, un plan militar ideado por Estados Unidos para la contención de movimientos comunistas en el continente americano que formaba parte de la recientemente conformada Estrategia de Seguridad Nacional.¹⁸³

Durante la década del setenta y ochenta, surgió el fenómeno del narcotráfico y la relación entre este y las guerrillas. El auge de actividad de los cárteles (principalmente el de Medellín, a cargo de Pablo Escobar) produjo un significativo aumento en los niveles de violencia en Colombia y sus amplias redes de comercio posibilitaron el ingreso de enormes cantidades de droga (especialmente cocaína y marihuana) a territorio estadounidense, donde la demanda no dejaba de crecer.

La política estadounidense contra el narcotráfico comienza a adquirir fuerza a partir de la década del '70, en la que se llega a un consumo de estupefacientes diez veces mayor respecto a la década anterior. La expansión de este fenómeno, lleva al gobierno estadounidense, a cargo del presidente Richard Nixon, a comenzar una “Guerra Contra las Drogas”. Las principales políticas llevadas a cabo durante estas décadas fueron las de interdicción, erradicación (fumigaciones y erradicación manual) y extradición de los responsables a territorio estadounidense.

Esta última política presentó un gran problema para el gobierno colombiano ya que motivó una serie de asesinatos de jueces y mandatarios de alto nivel. Para finales de la década del ochenta, se produjo de la mano de George Bush, el primer gran aumento en la ayuda militar a Colombia, a través de la Iniciativa Andina, que marcó el comienzo de una estrategia hacia ese país que se consolidaría recién con la firma del Plan Colombia en el año 2000.

La Securitización del Conflicto Colombiano

Durante la primera década del siglo XXI, luego de la aprobación del “Plan Colombia”, este país se estableció como el tercer país en recibir la mayor cantidad de ayuda proveniente de Estados Unidos. Este singular espacio dentro de la política exterior de la mayor potencia mundial es fruto de un largo proceso de securitización¹⁸⁴

¹⁸³ Colombia.com; La Violencia que Generó más Violencia; Movimiento Guerrillero FARC EP; en: <http://www.colombia.com/especiales/2002/farc/historia/>

¹⁸⁴ Se entiende por *securitización* a aquella *práctica política que permite a las elites, que actúan en nombre del estado, reclamar derechos especiales de defensa al señalar algo como una amenaza.*

¹⁸⁴ Waever, 1995 citado en: Tickner, Arlene B.; La Securitización de la Crisis Colombiana; bases conceptuales y tendencias generales; Colombia Internacional n° 60, Universidad de Los Andes; Bogotá, 2004 disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/812/81206002.pdf>; p.14

que fue posible gracias a la asociación directa del país andino con las amenazas más concurrentes dentro de la agenda de seguridad norteamericana.

Debido a que el conflicto interno del país andino en estudio tiene más de medio siglo de antigüedad y, bajo diferentes contextos, casi siempre se ha encontrado presente en la agenda estadounidense, el origen del proceso de securitización del mismo es difícil de determinar. Aun así, este proceso ha tenido lugar en dos etapas, en las cuales la amenaza principal (y la ya establecida previamente en la agenda de seguridad norteamericana), el narcotráfico, ha sido asociada con otros dos fenómenos que le han otorgado fuerza y han legitimizado la adopción de medidas extraordinarias, los *Estados Fallidos* y el *Terrorismo*.

Un *Estado Fallido* es aquel en el cual, el gobierno central, no posee control efectivo sobre todo su territorio, debido a un conflicto, un gobierno inefectivo o colapso del estado. Este tipo de estados fueron reconocidos como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense debido a las consecuencias que esta situación acarrea: surgimiento de grupos terroristas, tráfico de sustancias ilegales, violencia, lavado de dinero, un potencial derrame del conflicto a la región a la que éste estado pertenezca y graves consecuencias humanitarias.¹⁸⁵

Durante la década de los noventa numerosos analistas internacionales, senadores y *think tanks* contribuyeron a la securitización de Colombia en Estados Unidos. Alegando el inminente derrame del conflicto insurgente colombiano, y remarcando el carácter de urgencia de la toma de medidas para frenar la creación de un Estado Fallido que facilitara este escenario.

Debido a la finalización de la Guerra Fría, Estados Unidos busca justificar su presencia en el país andino securitizando un problema que, por décadas, mantuvo sus características de forma más o menos estable. La amenaza de los Estados Fallidos se destacó dentro de la agenda de los noventa y la asociación de esta con el conflicto colombiano y el fenómeno del narcotráfico que, a pesar de la desarticulación de los grandes cárteles, no había disminuido su actividad.

A raíz de este proceso, se aprueba el paquete de ayuda llamado “Plan Colombia”, que toma el nombre del proyecto presentado a la comunidad internacional por el entonces presidente colombiano Andrés Pastrana, pero al cual convierte en un proyecto casi exclusivamente militar.

El proceso de securitización del conflicto colombiano se consolidó, finalmente, tras los atentados del 11 de septiembre del 2001 a las torres gemelas; luego del cual Estados Unidos logra relacionar exitosamente a los grupos guerrilleros colombianos con el Terrorismo Internacional.

La percepción de la amenazas luego del 11 de septiembre replantea la percepción de la seguridad doméstica de los Estado Unidos y sobredimensiona al conflicto colombiano al vincularlo con los grupo terroristas internacionales (especialmente aquellos de Medio Oriente, autores de los atentados que desafiaron la seguridad interna norteamericana) debido a las raíces de pensamiento marxista que guían a las guerrillas que actúan en su territorio. Planteaba también una amenaza para

¹⁸⁵ Rice, Susan E., *The New National Security Strategy: Focus on Failed States*; The Brooking Institution; disponible en: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2003/02terrorism_rice/pb116.pdf; p.2.

los Estados Unidos el potencial desestabilizador de estos grupos que podían incentivar un desborde del conflicto y una expansión de sus filas hacia otros países de la región.

La utilización del miedo como recurso, en este caso, es de vital importancia para el análisis. El establecimiento en una sociedad de este *miedo*, es decir, de una sensación de inseguridad permanente, permite la “institucionalización de amenazas que son reforzadas premeditadamente por entes en los cuales reside el poder”¹⁸⁶, dejando de lado otras, y permitiendo una militarización de las respuestas requeridas ante esas amenazas.

Es clave comprender, también, que dentro del proceso securitizador, se lleva a cabo una construcción discursiva de la amenaza, en donde la creación de un concepto, la adhesión de características al mismo, la asociación de éste a actores preexistentes y la moralización de aquella juegan un rol fundamental, porque de esta forma se logra decidir la manera de penalizarla y establecerle la prioridad que tendrá en la agenda de seguridad.

De esta forma, el conflicto colombiano queda enmarcado dentro de los focos de atención estadounidense, en un contexto donde la guerra contra las drogas se funde con la guerra contra el terrorismo, dando lugar al *narcoterrorismo*.

La categorización de los grupos guerrilleros y paramilitares colombianos como *narcoterroristas*, y su inclusión (FARC, ELN Y AUC) dentro de la lista de estructuras terroristas internacionales reconocidas por Estados Unidos, le permite a ese gobierno llevar a cabo medidas punitivas y soluciones mediante la vía militar, debido a que la política de éste es de no negociar con grupos de aquel tipo. Respecto al narcotráfico, se llegó incluso a decir que éste constituía un arma de destrucción masiva”¹⁸⁷

Política Militar Estadounidense en Colombia

La estrategia militar estadounidense en Colombia se remonta hacia los primeros años de cooperación bilateral, tanto respecto a la lucha contra el narcotráfico como a la de grupos insurgentes, aunque esta última, de forma más indirecta y enmarcada dentro de una estrategia de Guerra Fría. Esta estrategia, que cobra fuerzas a partir de la firma del Plan Colombia, ha visto producirse en ella numerosos cambios relacionados al nivel de involucramiento de Estados Unidos en la lucha *narcoterrorista*.

El Plan Colombia preveía el desembolso de 2.191 millones de dólares, que cumplía con los objetivos de: 1) estrategia antinarcóticos; 2) ayuda para el desarrollo y 3) la reforma del sistema judicial y la protección de los derechos humanos. A pesar de estos objetivos, la estrategia antinarcóticos se destacó sobre las demás, acaparando la ayuda militar 70% del presupuesto destinado a todo programa.

Varios cambios se produjeron entre la aprobación del Plan Colombia y el año 2008, al terminar el segundo período en el gobierno de George W. Bush. Estos cambios

¹⁸⁶ Mantilla-Valbuena, Silvia Cristina; Más allá del discurso hegemónico: narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo en la era global del miedo y la inseguridad global; *Papel Político*, vol. 13, n° 1; 2008; disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2887379>. p. 233.

¹⁸⁷ General Hill, James T. United States Army Commander, United States Southern Command, statement before the House Armed Service Committee, United States House of Representatives, on the State of Special Operations Forces, 12 de marzo 2003; en: <http://armedservices.house.gov/comdocs/openingstatementsandpressreleases/108thcongress/03-03-12hill.html>

se caracterizaron principalmente por un aumento del papel del Departamento de Defensa de los Estados Unidos en la asistencia a Colombia, y la profundización del involucramiento de aquel país en el conflicto guerrillero luego del 2001.

El elemento principal a analizar son los gastos estadounidenses en Colombia. En ellos se refleja la tendencia general de la política exterior norteamericana respecto a las amenazas provenientes de ese último país.

Ayuda Militar y Policial a Colombia, Todos los Programas, 2000 – 2008.

Aid Program	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Program Total
TOT	771,54	223,9	388,5	605,6	594,2	578,9	581,8	601,6	393,7	4,739,
AL	0,855	40,21	50,141	27,707	44,58	21,737	32,05	01,91	08,39	967,61
		7			8		3	8	7	3

Ayuda económica y social a Colombia, Todos los Programas, 2000 – 2008.

Aid Program	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Program Total
TOT	231,35	1,350	115,50	136,70	134,47	134,71	142,95	149,7	251,47	1,298,2
AL	6,000	,000	0,000	0,000	9,000	3,000	5,000	23,97	0,000	46,970
								0		

Toda la ayuda a Colombia, Todos los Programas, 2000 – 2008.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
TO	1,002,8	225,2	504,0	742,3	728,7	713,6	724,7	751,32	645,1	6,038,
TA	96,855	90,21	50,141	27,70	23,58	34,73	87,05	5,888	78,39	214,58
L		7		7	8	7	3		7	3

Fuente: Just The Facts, www.justf.org

En base a estos datos, se puede observar el momento de aplicación del Plan Colombia, al comenzar el período de estudio y se puede observar también la tendencia más o menos estable de la ayuda brindada a ese país.

Un aspecto a destacar, es la preponderancia de los gastos militares por sobre los económico- sociales. Los primeros llegan hasta cuadruplicar a los segundos en algunos períodos, incluso a pesar de que dos de los tres objetivos planteados para el Plan Colombia requieren ayuda de tipo económico más que militar.

Este fenómeno se produce a raíz de la visión que posee Estados Unidos sobre el narcotráfico. Por un lado, el enfoque norteamericano de política exterior en la zona responde a la visión del narcotráfico como una amenaza de seguridad por sobre todas las cosas, lo que lo lleva a tomar medidas orientadas a la erradicación de la oferta por sobre la demanda.

Otro dato a remarcar, es el significativo aumento de los fondos militares en el año 2003, hecho que se produjo fruto de la consolidación del proceso de securitización

correspondiente a la asociación del conflicto colombiano con el Terrorismo Internacional. Este aumento, corresponde principalmente a la aprobación, en el 2002, de una ley propuesta por la administración Bush de aportar más fondos a la guerra global contra el terrorismo. En esta ley se establecía que “las fuerzas armadas de Colombia podrían usar la ayuda antidrogas actual y anterior para una ‘campaña unificada’ contra las drogas y los grupos armados en Colombia”¹⁸⁸. De esta forma, el poder ejecutivo logra aumentar su presupuesto y ampliar enormemente el rango de actividades llevadas a cabo en Colombia.

Junto al nuevo y más agresivo enfoque de seguridad que la recientemente ocupada administración colombiana, el gobierno estadounidense logra ampliar su rango de acción así como su influencia sobre los presupuesto de defensa colombianos.

El alejamiento de los objetivos originales de la asistencia estadounidense a Colombia, orientada principalmente al narcotráfico, se hace cada vez más evidente cuando se observan las zonas geográficas de presencia militar de aquel país. Por ejemplo, las Fuerzas Especiales estadounidenses brindan su apoyo a las fuerzas armadas y policiales en la zona de Arauca, zona donde se encuentra la infraestructura petrolera sensible a ser atacada por las guerrillas¹⁸⁹; también, se puede observar una importante presencia norteamericana en las zonas fronterizas con Perú y Venezuela.

Otra de las políticas llevadas a cabo orientadas al conflicto colombiano es el apoyo al Plan Patriota. Este plan, lanzado en el 2004 por el gobierno colombiano y apoyado por el estadounidense, tiene como objetivo llevar a las fuerzas militares a todos los lugares de Colombia, para cercar así, a los grupos guerrilleros como las FARC o el ELN. El apoyo a este proyecto fue lo que justificó uno de los cambios cualitativos más importantes en la política estadounidense en la región: “el Departamento de Defensa logró que el Congreso aprobase elevar el límite legal de presencia militar estadounidense en Colombia de 400 a 800”¹⁹⁰ efectivos.

Narcotráfico: Políticas destinadas a la erradicación de la oferta.

Las principales medidas adoptadas con el fin de erradicar la oferta de drogas (especialmente cocaína) de Colombia han sido, desde el comienzo de las operaciones antidroga, las de fumigaciones e interdicción. Ambas han demostrado obtener pobres resultados a la hora de, tanto la disminución de oferta y consumo en Estados Unidos, como el precio de la cocaína en el mismo lugar.

La política de interdicción se refiere a todas aquellas políticas de incautación de drogas tanto en las fronteras de los países productores como en los puntos de entrada de Estados Unidos. La estrategia se compone principalmente de incautación en las aduanas, monitoreo de las rutas de tráfico en América Latina, tanto terrestres, aéreas como marítimas.

¹⁸⁸Isacson, Adam; Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la “guerra contra las drogas”; en Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen editoras; Drogas y Democracia en América Latina: El Impacto de la Política de Estados Unidos; WOLA; Buenos Aires, 2005. P.74

¹⁸⁹ Borrando las Divisiones: Tendencias de los Programas Militares Estadounidenses en América Latina; Centro para la Política Internacional, el Fondo de Educación del Grupo de Trabajo sobre América Latina y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos; diciembre 2005; disponible en: <http://justf.org/files/pubs/0512erasesp.pdf>, p.19.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 20.

Desde la década de los ochenta, este programa está a cargo del Departamento de Defensa, brindando su apoyo a la Guardia Costera y al Servicio de Aduanas, mientras que se hace cargo del área de coordinación e inteligencia.¹⁹¹

“La ley de Autorización de Defensa de 1998 estableció un programa ‘ribereño’ para ayudar a las fuerzas de Colombia y Perú a interceptar las drogas en los ríos”. La duración de este programa estaba prevista hasta el 2002 con un presupuesto de 9 millones de dólares para 1998 y 20 millones para cada año subsecuente” hasta su finalización. Lejos de expirar, el programa sufrió ampliaciones, por ejemplo, con la eliminación en la Ley de Autorización de Defensa del 2004, de la palabra ‘ribereño’, la adición de dos países latinoamericanos más, además de cinco Estados de Asia Central y la ampliación de su fecha de expiración.¹⁹²

Las políticas de interdicción, aunque han logrado hacerse con aproximadamente el 35% o 40%¹⁹³ de la droga destinada al mercado estadounidense, no han logrado la disminución de la venta de narcóticos de forma proporcional a los gastos y esfuerzos llevados a cabo. Tampoco se ha logrado aumentar el precio minorista de venta de drogas como para suponer una disminución significativa del consumo de estupefacientes. Siguiendo al “modelo aditivo” de Caulkins¹⁹⁴ se puede estimar que ante un aumento del 100% del precio por mayor del kilogramo de drogas, motivado por los riesgos y pérdidas producidas por las actividades de interdicción, el precio al por menos aumentaría sólo un 10 o 20%¹⁹⁵. De esta forma, la influencia final sobre el precio del producto, no es tal que desestime el consumo.

Los resultados relacionados al cierre de las rutas de tráfico, tampoco han sido muy alentadores, ya que los traficantes han logrado movilizarlas desde el Atlántico y Caribe hacia el Pacífico, rutas terrestres y aéreas. Las técnicas se diversificaron, y se comenzaron a utilizar aviones privados para el transporte, la mezcla de la droga con mercancías legales, y el tráfico con la ayuda de *mulas* en cantidades pequeñas más difíciles de detectar.

Los efectos de estas actividades de interdicción han sido también, la creación de nuevos mercados y nuevos países involucrados en la cadena comercial, como es, por ejemplo, el caso de México.

Otro de los métodos de eliminación de la demanda de drogas, es la de erradicación de los cultivos, este método puede llevarse a cabo de dos maneras: La primera, de forma manual, con o sin el consentimiento del dueño del cultivo; y la

¹⁹¹ Reuter, Peter; Sobre la Coherencia de la Política de Estados Unidos hacia Colombia; en: Camacho Guizado, Álvaro; *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*, OBREAL, Publicacions i Edicions de la Universidad de Barcelona, Barcelona, 2007. p. 89.

¹⁹² Isacson, Adam, Olson Joy y Haugaard, Lisa; *Bajo el Radar: Programas Militares de Estados Unidos con América Latina 1997-2007*; Center for International Policy, Latin American Working Group Education Fund, Washington Office on Latin America; marzo 2007; disponible en: <http://justf.org/files/pubs/0704deba.pdf>, p. 10.

¹⁹³ Reuter, Peter; Sobre la Coherencia de la Política de Estados Unidos hacia Colombia; en: Camacho Guizado, Álvaro; *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*, OBREAL, Publicacions i Edicions de la Universidad de Barcelona, Barcelona, 2007. p. 89

¹⁹⁴ Caulkins, Jonathan P.; citado en: Reuter, Peter; Sobre la Coherencia de la Política de Estados Unidos hacia Colombia; en: Camacho Guizado, Álvaro; *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*, OBREAL, Publicacions i Edicions de la Universidad de Barcelona, Barcelona, 2007. p. 97.

¹⁹⁵ Para una descripción de la Teoría Aditiva ver: *Ibid.* P. 97.

segunda de forma aérea, mediante la fumigación con una mezcla química cuyo ingrediente activo es el glifosato, que inhibe el crecimiento y destruye los cultivos.¹⁹⁶

Esta forma de erradicación se vino dando en Colombia desde finales de la década del los ochenta, pero tuvo su pico de actividad entre los años 2000 y 2003 bajo el Plan Colombia. Se fumigaron 380 mil hectáreas, lo que equivale a alrededor del 8% del área cultivable en Colombia.¹⁹⁷

Los resultados respecto a estas operaciones son relativos, ya que a pesar de que, según los gobierno de Estados Unidos y Colombia proclamaron la exitosa reducción de las áreas cultivadas, esto sólo es aplicable a algunos departamentos, ya que en otros, los cambios fueron menores o se llegó hasta aumentar el área cultivada. Además, los cultivos de coca no disminuyeron, y Colombia continúa siendo el mayor productor de coca en el mundo.

Razones para este fracaso pueden adjudicarse a la alta rentabilidad de los cultivos de coca, marihuana y amapola por sobre otro tipo de cultivos, que motivan a los campesinos a preferir la ilegalidad a una baja rentabilidad. Por otro lado, las políticas de eliminación forzosa de la oferta no hay sido propiamente acompañadas por incentivos económicos disuasorios como ayuda económica a los campesinos, preferencias arancelarias, o ayuda para el desarrollo.

Otra razón para la poca disminución de la oferta se debe a un aumento de la cantidad de plantas sembradas por hectáreas, la alternación en un mismo territorio de plantaciones legales con ilegales, la creación de variaciones genéticamente modificadas que poseen más resistencia a los herbicidas y a la geografía tropical propia del territorio colombiano que dificulta la visualización clara de los territorios cultivados.

La creciente importancia del Departamento de Defensa

Las agencias gubernamentales destinadas a la lucha contra el narcoterrorismo en Colombia durante la primera década del siglo XXI son nueve, mientras que los programas destinados a ese país alcanzan un número de veinticuatro. Dentro de las agencias, se destacan, principalmente dos: El Departamento de Estado y el Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

El Departamento de Estado es el principal responsable de canalizar la ayuda al extranjero, en el caso de Colombia, actúa principalmente a través de la Oficina de Asuntos Internacionales Sobre Narcóticos y Procuración de Justicia (en adelante INL). La INL aplica, entre otros, el Programa de Control Internacional de Narcóticos (INC), este programa tiene a su cargo la financiación de asistencia militar para la erradicación e interdicción y la ayuda económica y social, “que incluye programas de desarrollo alternativo en áreas de producción de drogas, programas de reforma judicial, defensa de

¹⁹⁶ Navarrete-Frías, Carolina y Vaillette Connie, “Drug Crop Eradication and Alternative Development in the Andes”; Departamento de Estado; 18 de noviembre 2005; disponible en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/61022.pdf>, p. 7.

¹⁹⁷ Neild, Rachel; Asistencia Policial y Políticas de Control de Drogas de Estados Unidos, en Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen editoras; Drogas y Democracia en América Latina: El Impacto de la Política de Estados Unidos; WOLA; Buenos Aires, 2005. P.150.

los derechos humanos e incluso asistencia humanitaria en emergencia para víctimas del conflicto colombiano”.¹⁹⁸

El INC es uno de los principales programas de asistencia militar y policial para Colombia y toda América Latina, también es el principal responsable del paquete de ayuda denominado Plan Colombia, que pasó a conocerse, “a partir del año 2002 como ‘Iniciativa Regional Andina’”.¹⁹⁹

Las estrategias militares que llevó a cabo el Departamento de Estado a partir del año 2000 se relacionaron con la erradicación y fumigación de cultivos, la interdicción, y el entrenamiento militar y policial.

Una de las principales características que adquiere el proceso de securitización sobre la concreción de políticas militares y sobre la política exterior general estadounidense hacia Colombia, viene dada por el creciente papel del Pentágono en el delineamiento y ejecución de dichas políticas y las exenciones otorgadas a la enmienda Leahy que ello conlleva.

La enmienda Leahy es una cláusula que determina la ayuda a fuerzas de seguridad extranjeras que violen con impunidad los derechos humanos. Esta cláusula se incluye en todas las leyes de Asignaciones a Operaciones en el Extranjero, limitando la asistencia a un marco legal que fomente un uso responsable de los recursos.

Contrario a este espíritu es el influyente papel que ha adquirido el Departamento de Defensa (DoD), creciente en cantidad y calidad la influencia de esta agencia en las decisiones de Estados Unidos sobre territorio extranjero ha conseguido aumentar su presupuesto y mantenerse exenta a limitaciones de acción como por ejemplo, la mencionada enmienda Leahy. El DoD, no está obligado a presentar presupuestos, por lo tanto no se sabe con certeza que porcentajes del presupuesto general van destinados a que actividades, y está sujeto a menos controles por parte del legislativo.

Algunos de los ejemplos de la creciente influencia del Pentágono en la política exterior hacia Colombia fueron la aprobación (ante un pedido especial de este Departamento) del aumento del máximo de efectivos permitidos en ese país, de 400 a 800. Otro ejemplo es la exención que se estableció para Colombia en el año 2002 que manifestaba que toda la asistencia antidrogas recibida puede utilizarse también para la lucha contra el terrorismo, es decir, contra los grupos guerrilleros y paramilitares.

Esta exención y, previamente, la aprobación del Plan Colombia, permitió el acelerado crecimiento de la aplicación de una de las políticas características de Estados Unidos en el país andino: la capacitación militar. En enero del 2002, el Congreso asignó 17,9 millones de dólares para la constitución del Programa de Becas para Estudios Antiterroristas (CTFP), que pasó a constituirse en un programa permanente a partir del 2004.²⁰⁰ En el año 2006, se aprueba otro programa militar en el DoD: se le concede la

¹⁹⁸ Freeman, Laurie; Isacson, Adam; Lumpe, Lora; y Neild, Rachel; Apéndice I: Una Breve Descripción de las Leyes Estadounidenses y las Agencias Relacionadas con las Iniciativas para el Control Internacional de Drogas; en en Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen editoras; Drogas y Democracia en América Latina: El Impacto de la Política de Estados Unidos; WOLA; Buenos Aires, 2005. P.457.

¹⁹⁹ Íbidem.

²⁰⁰ Borrando las Divisiones: Tendencias de los Programas Militares Estadounidenses en América Latina; Centro para la Política Internacional, el Fondo de Educación del Grupo de Trabajo sobre América Latina y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. En <http://justf.org/files/pubs/0512erasesp.pdf>

“autoridad inusual de gastar hasta 200 millones de dólares simplemente para construir la capacidad de fuerzas militares extranjeras. La ley no ofrece una explicación específica sobre para qué sirve esta ayuda.”²⁰¹

Conclusiones

Colombia se ha situado, desde hace varias décadas, en la agenda estadounidense como un “exportador de amenazas” hacia este país; pero es sólo a partir de la década de los noventa, con un proceso intensivo de securitización, que el conflicto colombiano logra posicionarse dentro de los conflictos con más relevancia dentro de dicha agenda.

La firma del Plan Colombia, y la aplicación del mismo a partir del 2001 y 2002 bajo el nombre de Iniciativa Andina, han convertido a Colombia en uno de los mayores receptores de ayuda internacional proveniente de Estados Unidos. Esta posición de relevancia ha creado entre ambas naciones una relación de cierta dependencia estratégica.

Dentro de esta relación, Colombia logra la obtención de recursos para la potencial resolución de sus conflictos internos y los recursos para el mantenimiento de un cuerpo policial y militar que sería imposible mantener en un Estado sin una economía avanzada y con un aparato público con altos niveles de corrupción.

Estados Unidos, por su parte, ha logrado abrir la puerta de entrada para una mayor influencia en un punto geopolíticamente estratégico en América Latina y para un mayor control sobre los recursos energéticos escasos. Estados Unidos, ha logrado un relativo, pero poderoso control sobre su tercera fuente mundial de petróleo y una posición estratégica en las rutas marítimas de comercio, el monitoreo de las potencias emergentes sudamericanas y su opositor sudamericano, Venezuela.

Los planes llevados a cabo por Estados Unidos en Colombia, han sido tanto militares como económicos, pero los primeros, en todo momento han superado en financiación y ejecución a los segundos. La militarización de las políticas antinarcóticos que comenzaron al finalizar la década de los ochenta, al comenzar el siglo XXI, lejos de haberse modificado, se vio reforzada con la firma del Plan Colombia; siendo el año 2000, gracias este plan, el primer año donde la ayuda militar estadounidense para América Latina superó a la ayuda económica y de desarrollo, incluyendo a las décadas de Guerra Fría.

El proceso de securitización que se consolidó tras los ataques del 11-S y la asociación de los grupos insurgentes colombianos con el Terrorismo Internacional, ha logrado facilitar una securitización institucionalizada²⁰² del conflicto colombiano. Las políticas militares aplicadas en ese país, las agencias intervinientes y a dinámica que se produce en el seno del Estado norteamericano, responden a esa lógica.

²⁰¹ Isacson, Adam, Olson Joy y Haugaard, Lisa; Bajo el Radar: Programas Militares de Estados Unidos con América Latina 1997-2007; Center for International Policy, Latin American Working Group Education Fund, Washington Office on Latin America; marzo 2007; disponible en: <http://justf.org/files/pubs/0704deba.pdf>, p. 11.

²⁰² Se habla de securitización institucionalizada, que se presenta en aquellos casos en donde la amenaza es persistente o recurrente y donde se han formado “*burocracias, procedimientos y clases dirigentes militares para tratar con dichas amenazas*”. En: Buzan, Barry, Waever, Ole y de Wilde, Jaap; Security: A New Framework for Analysis; Lynne Rienner; Colorado, 1998; p. 23 (*Traducción de la Autora*).

La evolución de las políticas en Colombia ha manifestado una militarización ascendente, no sólo respecto a los gastos militares en la región, sino en el nivel de involucramiento de Estados Unidos en el conflicto insurgente y el nivel de influencia y participación del Departamento de Defensa en la elaboración de su política exterior.

Bibliografía

Borrando las Divisiones: Tendencias de los Programas Militares Estadounidenses en América Latina; Centro para la Política Internacional, el Fondo de Educación del Grupo de Trabajo sobre América Latina y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos; diciembre 2005; disponible en: <http://justf.org/files/pubs/0512erasesp.pdf>

BUZAN Barry, Waever, Ole y de Wilde, Jaap; Security: A New Framework for Analysis; Lynne Rienner; Colorado, 1998

CAMACHO Guizado, Álvaro; Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina, OBREAL, Publicacions i Edicions de la Universidad de Barcelona, Barcelona, 2007

Colombia.com; La Violencia que Generó más Violencia; Movimiento Guerrillero FARC EP; en: <http://www.colombia.com/especiales/2002/farc/historia/>

HILL,, James T. United States Army Commander, United States Southern Command, statement before the House Armed Service Committee, United States House of Representatives, on the State of Special Operations Forces, 12 de marzo 2003; en: <http://armedservices.house.gov/comdocs/openingstatementsandpressreleases/108thcongress/03-03-12hill.html>

ISACSON, Adam, Olson Joy y Haugaard, Lisa; Bajo el Radar: Programas Militares de Estados Unidos con America Latina 1997-2007; Center for International Policy, Latin American Working Group Education Fund, Washington Office on Latin America; marzo 2007; disponible en: <http://justf.org/files/pubs/0704deba.pdf>

MANTILLA-Valbuena, Silvia Cristina; Más allá del discurso hegemónico: narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo en la era global del miedo y la inseguridad global; Papel Político, vol. 13, n° 1; 2008; disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2887379>

NAVARRETE Frías, , Carolina y Vaillette Connie, “Drug Crop Eradication and Alternative Developement in the Andes”; Departamento de Estado; 18 de noviembre 2005; disponible en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/61022.pdf>

RICE Susan E., The New National Security Strategy: Focus on Failed States; The Brooking Institution; disponible en: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2003/02terrorism_rice/pb116.pdf

TICKNER Arlene B.; La Securitización de la Crisis Colombiana; bases conceptuales y tendencias generales; Colombia Internacional n° 60, Universidad de Los Andes; Bogotá, 2004 disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/812/81206002.pdf>

YOUNGERS, Coletta A. y Rosin, Eileen editoras; Drogas y Democracia en América Latina: El Impacto de la Política de Estados Unidos; WOLA; Buenos Aires, 2005.

LAS IMPLICANCIAS DEL CAMBIO CLIMATICO PARA LA SEGURIDAD NACIONAL: EL CASO ISLAS MALDIVAS

Verónica Cincalotti, Tesista en DRII (UES21)

El Cambio Climático representa un nuevo desafío para la Comunidad Internacional. Las características particulares del fenómeno y la dimensión de los impactos lo convierten en un factor de amenaza en varios escenarios, incluyendo la seguridad nacional y la supervivencia de todos los países de La Tierra, como es el caso de Las Islas Maldivas. El Estado de Maldiva podría no sobrevivir al siglo XXI dado el aumento de los niveles del mar a nivel mundial, causado por el Cambio Climático. Esta directa amenaza a su supervivencia ha disparado desde 1989 una política exterior de doble estándar que busca mitigar el impacto negativo del Cambio Climático en su territorio y comprometer a la Comunidad Internacional con la reducción de los efectos de este fenómeno, caracterizado por sus causas internacionales y consecuencias transnacionales. El objeto del presente trabajo es analizar al Cambio Climático como un nuevo factor de amenaza a la seguridad nacional, tomando el caso de Las Islas Maldivas y, particularmente, la estrategia de política exterior cuyo objetivo fundamental es asegurar su supervivencia.

Introducción

El fin de la Guerra Fría marca el fin de la era bipolar y abre paso a un nuevo Sistema Internacional, caracterizado por una tendencia al multipolarismo. Entre las repercusiones de este cambio sistémico se encuentran los grandes cambios en las agendas nacionales e internacionales, dado a la desaparición del esquema de seguridad y poder duro, característicos del escenario internacional extinto. De esta manera, numerosos temas vuelven a la agenda con renovado impulso y planteando nuevas problemáticas, como lo hace el Medio Ambiente, al involucrar al Cambio Climático.

Hasta aproximadamente mediados de los 80s, el Cambio Climático había sido un tema de interés exclusivamente científico. Sin embargo los notables cambios en las temperaturas mundiales, sus repercusiones climáticas y el apocalíptico escenario descrito por los especialistas, llevan al Cambio Climático a las arenas políticas nacionales e internacionales.

Esta situación se ve acelerada y beneficiada por la reactivación de Naciones Unidas a partir del fin del conflicto Este-Oeste, en el cual sus principales órganos se habían visto paralizados. De esta manera, el nuevo escenario se cristaliza mediante la creación en 1988 del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), encargado de velar por el Régimen Ambiental Internacional impactado por este fenómeno. El nuevo escenario multilateral lleva a actores sensibles a esta problemática

internacional a encontrar un área de discusión, fomentando la creación de políticas exteriores afines, como es el caso de Maldiva.

Maldiva es un país formado por alrededor de 1200 islas e islotes que se encuentran a solo un metro sobre el nivel del mar²⁰³. De esta manera, es un Estado particularmente sensible a los aumentos en el nivel del mar causados por el Cambio Climático. Los informes científicos demuestran que, de mantenerse los actuales niveles de emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI), principal causa del Cambio Climático, el territorio de Maldiva se inundará completamente dentro de aproximadamente 90 años²⁰⁴.

La urgencia nacional del Estado de Maldiva, dada la amenaza directa a su existencia que representa el Cambio Climático, combinada con las características internacionales y efectos transnacionales del fenómeno, crean la necesidad de una política exterior de doble estándar. Por un lado, medidas nacionales tendientes a mitigar, o al menos retrasar las alarmantes predicciones de su desaparición. Por otro lado, una estrategia de lobbies internacionales dado que, si los países desarrollados (responsables del 80% de las emisiones de GEI²⁰⁵) no actúan de manera paralela, la amenaza a su integridad territorial no desaparecerá.

El objetivo central del presente artículo es analizar las repercusiones del Cambio Climático para la Seguridad Nacional, tomando como ejemplo el caso particular de las Islas Maldivas. Para ello, se dividirá el trabajo en tres partes principales. En una primera parte, se definirá al fenómeno del Cambio Climático y sus principales impactos, con un especial énfasis en el aumento del nivel del mar. En una segunda parte, se describirá su desarrollo en la Agenda Internacional. En una tercera parte, se tomará el caso de Maldiva, definiendo su situación actual, el impacto del fenómeno y la estrategia del Estado para afrontar la amenaza. Finalmente se concluirá con las reflexiones más importantes derivadas del análisis.

Cuestiones básicas sobre el fenómeno del Cambio Climático

A los fines de comprender de manera más acabada la problemática que plantea el Cambio Climático, es necesario comprender qué es y cuáles son las características principales del fenómeno.

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) define al Cambio Climático como cualquier variación en el clima “producido durante un período de tiempo, ya sea debido a la variabilidad natural o a la actividad humana”²⁰⁶. De la presente definición es importante resaltar que los estudios del IPCC y sus predicciones sobre los efectos de los cambios en el clima mundial tienen en cuenta no sólo las contribuciones humanas al Cambio Climático, sino también las naturales (es decir aquellas que derivan de las características propias de la Tierra).

²⁰³ Extraído de: Ministerio de Relaciones Exteriores de Maldiva <http://www.foreign.gov.mv/v2>. Consulta: 30 de septiembre de 2010

²⁰⁴ Gobierno de Maldiva, *Maldives: State of the Environment 2002, “part III: Key environmental issues”*, 2002. Consultado el 20 de junio de 2009. Disponible en http://www.ricap.unep.org/reports/soe/maldives_climate.pdf

²⁰⁵ Extraído de: Conferencia Marco sobre Cambio Climático: <http://unfccc.int/2860.php>. Consulta: 30 de septiembre de 2010

²⁰⁶ Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático. *Cambio Climático 2007: base de ciencia física*, publicación oficial Naciones Unidas, 2007. Pág. 2

Existen características distintivas de este fenómeno que permiten su correcta comprensión. En primer lugar, según la visión del IPCC, el Cambio Climático es un fenómeno primeramente natural, es decir que se da pese a la intervención del hombre en la naturaleza. Las temperaturas de la Tierra cambiarán a lo largo de los siglos, provocando diferentes consecuencias e impactos en la biodiversidad, atmósfera, etc. Sin embargo, en general se asocia éste cambio directamente a la acción humana. Entonces, ¿Qué es el Cambio Climático?

El incremento de la presencia de ciertos gases en la atmósfera afecta las temperaturas mundiales, alterando su variabilidad normal y provocando modificaciones en la biodiversidad del planeta. Estos gases se conocen como Gases de Efecto Invernadero (GEI), dado que atrapan los rayos solares causando un efecto de calentamiento o enfriamiento gradual en la atmósfera terrestre.²⁰⁷ Este aumento acelerado de la presencia de GEI se debe primordialmente a la acción humana, que genera grandes emisiones, principalmente de dióxido de carbono, como ser la generación eléctrica sobre base de combustibles fósiles (fuerza motriz de la industrialización en el mundo)²⁰⁸.

Si bien el cambio en las temperaturas mundiales tiene un ritmo natural, el aumento constante de la presencia de los GEI en la atmósfera acelera este proceso, sin darle oportunidad a la biodiversidad de adaptarse a las modificaciones. Esta situación provoca graves problemas como desaparición de flora y fauna, aumento de los fenómenos climáticos graves (como ser las tormentas, terremotos y otros desastres naturales), el derretimiento de los polos de manera acelerada, entre otros.

El aumento de los GEI en la atmósfera es uno de los elementos que contribuyen al fenómeno climático estudiado. Así, los estudios científicos miden también de los efectos de los aerosoles atmosféricos, la radiación solar y las propiedades de la superficie de la Tierra. Sin embargo, el IPCC concluye en su IV estudio realizado en 2007 que “es probable que la mayoría del calentamiento observado en los últimos 50 años se deba al aumento de las concentraciones de Gases de Efecto Invernadero”²⁰⁹.

Esta realidad se extiende a las predicciones para el Siglo XXI, previendo grandes cambios a lo largo del período, entre ellos el aumento progresivo del nivel del mar. Es importante aclarar que los efectos del calentamiento global son diversos y múltiples. Sin embargo, a lo largo del presente trabajo se analizará solo aquel referente al aumento del nivel del mar, dado que es éste el factor que pone en peligro de desaparición al Estado de Maldiva.

El aumento del nivel del mar

El aumento del nivel del mar es una de las consecuencias principales del estrés ambiental provocado por el Calentamiento Global. El nivel del mar aumenta por dos causas fundamentales: la expansión térmica de los océanos, puesto que el agua se expande en la medida que se calienta, y la pérdida de hielo terrestre causado por el derretimiento acelerado, dado el aumento general de la temperatura mundial²¹⁰. Estas

²⁰⁷ Estos gases son CO₂, N₂O, CH₄, HFCs, PFCs y SF₆

²⁰⁸ Extraído de Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC): <http://www.ipcc.ch/> Consulta: 20 de septiembre de 2010

²⁰⁹ Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático. Op. Cit. Pág. 10

²¹⁰ Ibid. Pág. 118

consecuencias no son uniformes en todo el planeta; algunas zonas geográficas sufren este incremento de las aguas, mientras en que otras se observa una disminución.

El promedio mundial del nivel del mar varía cuando el agua se transfiere de la tierra al océano y viceversa²¹¹. Las actividades humanas contribuyen directa o indirectamente a este fenómeno. Así, la extracción de aguas subterráneas y la construcción de reservorios²¹² contribuyen a estos cambios. Sin embargo, la causa principal de este fenómeno particular está en el derretimiento de los hielos terrestres y el calentamiento de las aguas oceánicas.

En cuanto al primer fenómeno, éste puede explicarse a través del retroceso de éstos hielos terrestres. “el almacén más grande de agua dulce de la tierra es el agua congelada en los glaciares, casquetes de hielo y mantos de hielo”²¹³. El derretimiento o “retroceso” de estos recursos representa la máxima contribución al aumento del nivel general del mar y, según lo pronosticado por el IPCC, continuará durante los próximos 100 años.

En cuanto al segundo fenómeno, “la dilatación térmica de las aguas marítimas a medida que se calientan contribuyó considerablemente al aumento del nivel del mar en los últimos años”²¹⁴. Este fenómeno continuará afectando al fenómeno oceánico, dados los aumentos registrados en las temperaturas mundiales, convirtiéndolo así en uno de los factores claves para comprender el aumento en las aguas globales.

Sin embargo, estas variaciones no son iguales en todas partes del mundo. “En algunas regiones, las tasas son varias veces superiores al promedio mundial, mientras que en otras regiones el nivel del mar baja”²¹⁵. Esta variabilidad depende de factores particulares de cada zona, como ser cambios no uniformes en la temperatura y sanidad, además de variaciones en la circulación oceánica.

El IPCC pronostica que tal como en el pasado, “los cambios futuros en el nivel del mar no serán geográficamente uniformes, con cambios regionales (...) con variaciones en el rango de unos +/- 0,15m dentro de la media”²¹⁶. Estas modificaciones causarán grandes efectos sobre el mapa mundial y las características generales del planeta.

El Cambio Climático en la Agenda Internacional

Hasta aproximadamente mediados de los 80s, el Cambio Climático había sido un tema de interés exclusivamente científico²¹⁷. Sin embargo, los notables cambios en las temperaturas mundiales, sus repercusiones climáticas y el apocalíptico escenario descrito por los especialistas llevan al Cambio Climático a las arenas políticas

²¹¹ Ibid. Pág. 53

²¹² Ibid. Pág. 54

²¹³ Extraído de: Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC): <http://www.ipcc.ch/>. Consulta: 29 de septiembre de 2010

²¹⁴ Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático. Op. Cit. Pág. 53

²¹⁵ Ibid. Pág. 117

²¹⁶ Ibid. Pág. 118

²¹⁷ Desde 1950, el científico Charles David Keeling, comenzó a realizar mediciones de CO₂ en la atmósfera. Los primeros estudios concluyeron que las altas concentraciones aumentarían las temperaturas del planeta. En ese momento, se consideró un cambio positivo, dado que Keeling creía que al generarse climas más tropicales, las tierras serían más fértiles, permitiendo el desarrollo de la agricultura. Para más información: www.ipcc.org

nacionales e internacionales. Esta situación se ve acelerada por la reactivación de Naciones Unidas dado el fin del conflicto Este-Oeste, en el cual sus principales órganos se vieron paralizados. Así, será durante los primeros años de la post Guerra Fría cuando el Cambio Climático encontrará espacios multilaterales institucionalizados donde, a través de los Estados, será abordado, desarrollado y estudiado.

El nuevo escenario se cristaliza mediante la creación de dos instituciones claves, especializadas en el fenómeno climático: El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), creado en 1988 y la Conferencia Marco sobre Cambio Climático (FCCC) fundada en 1992. Estos dos espacios serán desde entonces los encargados de velar por el Régimen Climático Internacional a través de estudios científicos y propuestas para la adaptación, mitigación y control general del fenómeno.

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), es uno de los encargados de velar por el Régimen Ambiental Internacional impactado por el calentamiento global. “Establecido por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el IPCC es un órgano intergubernamental y una red que incluye a los principales expertos y científicos especializados en Cambio Climático a nivel Mundial”²¹⁸.

Para cumplir con el mandato encomendado por Naciones Unidas, el IPCC constituyó desde sus inicios tres principales Grupos de Trabajo (WG por sus siglas en inglés). Los WG se encargan de realizar investigaciones, que derivan en informes oficiales donde cada uno brinda una actualización de la problemática y propone medidas para frenar los impactos del Cambio Climático²¹⁹.

La Comunidad Internacional también aborda este desafío a través de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (FCCC)²²⁰. Esta fue adoptada en el año 1992, en el contexto de la Cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro, posee 185 miembros y su objetivo primordial es buscar estabilizar las concentraciones atmosféricas de GEI a niveles seguros. Es decir, busca mitigar el impacto del Cambio Climático y ofrecer medidas de adaptación consensuadas entre los Estados del Sistema²²¹.

La necesidad de crear un organismo político que aborde la temática del Cambio Climático se deriva del primer informe realizado por el IPCC en 1990, donde unas de las principales conclusiones de éste fue resaltar la importancia de trasladar los estudios a

²¹⁸ Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático. *Cambio Climático 2007: base de ciencia física*, publicación oficial Naciones Unidas, 2007, Pág. 3

²¹⁹ El Grupo de Trabajo I (WG I) “aborda los aspectos científicos del Sistema Climático”²¹⁹. Su principal función es realizar los estudios científicos sobre los impactos del Cambio Climático en la Tierra. El WG II y III “abordan la vulnerabilidad y la adaptación socioeconómica de los sistemas naturales al Cambio Climático; y las opciones para la mitigación de los impactos de los Gases de Efecto Invernadero”²¹⁹. Por lo tanto, se encargan de la proposición de medidas de adaptación y mitigación del fenómeno climático, respectivamente²¹⁹.

²²⁰ Una de las consideraciones más importantes a tener en cuenta cuando se estudia a la UNFCCC es su definición de Cambio Climático, la cual difiere de la abordada por el IPCC. Según la UNFCCC, el Cambio Climático se refiere a variaciones en el Clima de La Tierra, generadas por la actividad humana²²⁰. Consecuentemente, las negociaciones llevadas a cabo en su seno toman en cuenta sólo los impactos producidos por la actividad humana y no aquellos que se derivan de las características naturales del planeta.

²²¹ Extraído de: Convención Marco sobre Cambio Climático: <http://unfccc.int/2860.php>

políticas y acciones concretas²²². De esta manera, en 1992 nace este organismo con el “Objetivo último de lograr (...) la estabilización de las concentraciones de Gases de Efecto Invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias (...) peligrosas en el sistema climático”²²³.

La UNFCCC compromete a sus miembros a limitar sus emisiones, reunir la información relevante, desarrollar estrategias de adaptación y cooperar con la investigación y el desarrollo de tecnología. La principal obligación de los Estados Partes es “proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes...”²²⁴. Así, considerando las diferencias socio-económicas de sus miembros, la UFCCC comenzará su trabajo conjunto a los fines de lograr acuerdos entre los Estados que mitiguen las consecuencias negativas del Cambio Climático.

La primer Conferencia en el marco de la UFCCC se realizó en 1995, en Alemania. A lo largo del desarrollo de ésta se firmó el “Mandato de Berlín”. Éste, “exigía a las partes que entablaran negociaciones para reducir las emisiones mediante objetivos cuantitativos y plazos concretos”²²⁵. Así, el Mandato de Berlín sentó las bases para que en la tercera Conferencia realizada en Japón, se adopte el primer acuerdo adicional, conocido como Protocolo de Kyoto²²⁶.

De esta manera, los Estados encuentran en dos instituciones internacionales los elementos necesarios para tratar las cuestiones relativas al Cambio Climático. Por un lado, los estudios científicos permiten conocer los impactos principales en el presente y en el futuro. Por otra parte, la Conferencia Marco brinda un espacio de discusión a nivel estatal donde se negocian medidas políticas tendientes a mitigar los efectos negativos y fomentar la cooperación internacional con los estados más impactados.

Cambio Climático como amenaza a la Seguridad Nacional: El caso de las Islas maldivas

El Cambio Climático es un fenómeno internacional con consecuencias transnacionales. Todos los Estados de la Tierra participan y contribuyen de manera diferenciada, de acuerdo al nivel de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) que cada uno aporta a la atmósfera. Sin embargo, las consecuencias e impactos negativos no son proporcionales al aporte que cada país realiza. Este escenario crea una situación discriminatoria hacia países que sufren los impactos más severos sin aportar emisiones significativas de GEI, como es el caso de Maldiva.

²²² Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC). *Los primeros diez años*, Publicación Oficial de Naciones Unidas, 2004. Pág. 9

²²³ Ídem.

²²⁴ Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UFCCC). Op. Cit. Pág. 15

²²⁵ Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UFCCC). Op. Cit. Pág. 15

²²⁶ En el Protocolo se establece que “durante el primer período del compromiso (2008-2012) los países desarrollados [enumerados en el Anexo I] deberán situar sus emisiones en un nivel al menos 5% inferior a 1990”²²⁶. Este tratado entró en vigor en el año 2004, luego de la ratificación de La Federación Rusa. Actualmente cuenta con 191 Estados que han ratificado, los más importantes son la Unión Europea y Rusia, dado los niveles de emisión que éstos aportan. Sin embargo, el tratado no ha logrado cumplir con sus objetivos de reducción y tampoco cuenta con la participación de los Estados más contaminantes: Estados Unidos, India y China. Si bien el Protocolo sigue siendo el tema principal de las Conferencias realizadas a lo largo de los últimos años, hasta el momento no ha logrado generar un compromiso efectivo de los países para cumplir su principal misión.

Los Efectos del Cambio Climático en Maldiva

Maldiva es un país insular formado por alrededor de 1200 islas e islotes, de los cuales el 80% se encuentran a solo un metro sobre el nivel del mar²²⁷. De esta manera, es un Estado particularmente sensible a los aumentos en el nivel del mar causados por el Cambio Climático. Los informes científicos demuestran que, de mantenerse los actuales niveles de incremento de las aguas mundiales, el territorio de Maldiva desaparecerá completamente dentro de aproximadamente 90 años²²⁸.

Este país, “siendo un frágil ecosistema y una pequeña isla de costas bajas, es muy vulnerable al Cambio Climático y sus impactos asociados, principalmente los aumentos del nivel del mar predichos”²²⁹. Aunque Maldiva contribuye en un 0.001% a las emisiones mundiales de Gases de Efecto invernadero, es el país que más se verá impactado en el corto plazo por el fenómeno, dada sus características geográficas y económicas.

Maldiva pertenece al grupo denominado por la Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) “Estados Isleños Pequeños en Desarrollo” (SIDS, por sus siglas en inglés). Este grupo de países poseen características económicas y geográficas que los convierten en el grupo más vulnerable a los cambios generados por el Cambio Climático.

La principal actividad económica en Maldiva es el turismo. Esta actividad aporta casi el 95% del PBI del país²³⁰. La infraestructura diseñada para promover y sostener el turismo se encuentra desplegada a lo largo de las costas, en las ciudades principales como Malé (Capital del Estado). Es por ello que los cambios en las temperaturas (que generan incrementos en la frecuencia e intensidad de los desastres naturales) y los peligros que representa el aumento constante del nivel del mar, generan graves consecuencias económicas en las Islas, desincentivan su actividad económica central.

Paralelamente, se deben considerar las consecuencias sociales de esta realidad. La seguridad ambiental de Maldiva se ve amenazada por estas mismas razones. “... el aumento del nivel del mar y la consecuente intrusión salina tendrá graves impactos en la producción de cultivos, especialmente en las zonas de costas bajas”²³¹. De esta manera, la agricultura y la pesca, fuente de alimentos de la población, sufrirán severos impactos, poniendo en peligro la alimentación de la población entera.

A su vez, el aumento de las temperaturas fomentará el aumento de las enfermedades. “Muchos SIDS [entre ellos Maldiva] se encuentran en zonas tropicales, donde el clima es favorable para la transmisión de enfermedades, entre ellas la Malaria, el Dengue, Filariosis...”²³². Los incrementos en las necesidades sanitarias de la población agravará aun más la vulnerabilidad económica de un Estado donde todas las

²²⁷ Gobierno de Maldiva, *Maldives: State of the Environment 2002, “part III: Key environmental issues”*, 2002. Consultado el 20 de julio de 2010. En http://www.ricap.unep.org/reports/soe/maldives_climate.pdf

²²⁸ Ídem.

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC). Op. Cit. Pág. 27

²³¹ Ibid. Pág. 22

²³² Ibid. Pág. 29

necesidades de infraestructura socio-económica no son posibles de solventar con la economía doméstica.

Entonces, además de la consecuencia más grave del aumento de las aguas mundiales (la desaparición), existen impactos negativos a corto y mediano plazo que contribuyen a agravar la presente situación. El fenómeno afecta gravemente el turismo y la pesca, actividades principales para el desarrollo económico y social del Estado²³³. Estos efectos en variables que perturban la economía del país, le impiden obtener las divisas necesarias para realizar las obras de adaptación y mitigación ante la amenaza climática.

La amenaza climática se encuentra presente en el país y la información actualizada confirma este peligroso escenario. Maldiva no tiene tiempo que perder, es por ello que desde el año 1989 se ha gestado una política exterior donde la variable del Cambio Climático ha sido un factor determinante.

Diseño y estrategia de Política Exterior

Las características geográficas, económicas y sociales de las Islas Maldivas convierten a este pequeño Estado en altamente vulnerable a las consecuencias negativas del Cambio Climático, particularmente el aumento del nivel del mar. Esta situación ha fomentado la formación y planificación de una política exterior orientada a disminuir la amenaza climática. A lo largo de la historia, Maldiva ha reordenado sus prioridades en sus relaciones exteriores, colocando al Cambio Climático entre éstas.

Dentro del escenario que plantea la amenaza climática, existen actores que contribuyen en mayor medida en las emisiones de GEI, causa principal del Cambio Climático. Por consiguiente, son a estos Estados a los que Maldiva debe dirigir sus esfuerzos si espera frenar la amenaza. La estrategia para alcanzar esta meta de manera racional, será entonces acumular poder blando (político), a través de instituciones regionales y mundiales que le permitan, en primera instancia, hacer del fenómeno un tema de la agenda internacional y, en segunda instancia, negociar la reducción de las emisiones que ponen en peligro su supervivencia.

Dicha estrategia puede rastrearse desde fines de los años 80s por dos razones principales. En primer lugar, el conocimiento de los efectos del fenómeno llega a manos de los líderes mundiales en esa época. En segundo lugar (y en consecuencia de lo anterior), la institucionalidad necesaria para tratar este fenómeno mundial con consecuencias que trascienden las fronteras nacionales, se creará en la misma época, cuando se politiza la problemática. A partir de 1989, la preocupación por la destrucción mutua asegurada es dejada de lado de la mano del fin de la Guerra Fría, dando la oportunidad política a diversas agendas (como la ambiental) de encontrar espacios para ser negociadas.

Entendiendo el escenario, las características de la problemática y la oportunidad política por los cambios sistémicos, Maldiva inicia su accionar a través de su política exterior en materia de Cambio Climático. Desde 1989 hasta la fecha, este país reforzará y diversificará esta política persiguiendo siempre conseguir su meta primordial: sobrevivir.

²³³ Extraído de: Ministerio de Vivienda, Transporte y Ambiente de Maldiva
<http://www.biodiversity.mv/environment/index.php?> Consulta: 25 de septiembre de 2010

El primer paso hacia el desarrollo de la agenda ambiental a nivel internacional se encuentra en el discurso realizado por el ex presidente Maumoon Abdul Gayoom en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas del año 1987. Gayoom “fue el primer líder mundial en traer la cuestión del Cambio Climático a un foro internacional, previniendo que, si permanece sin respuesta, éste sería un indicador de la desaparición de las naciones de baja altitud como las Maldivas”²³⁴.

Dos años más tarde, durante el desarrollo del período de asamblea general de 1989 de la ONU, el gobierno isleño promulgó una resolución que fue aprobada por la institución. La resolución A/RES/44/206 titulada “Posibles efectos adversos del aumento del nivel del mar en islas y zonas costeras, particularmente áreas de costas bajas”, reconoció la vulnerabilidad que enfrentan los Estados con estas características geográficas. Si bien no es el primer documento oficial que habla de esta problemática²³⁵, es la primera resolución que lleva a la agenda internacional los intereses diferenciados de países como Maldiva.

De esta manera, el gobierno logra impulsar la problemática del Cambio Climático en la agenda internacional de Naciones Unidas. La resolución incluiría dentro de las instituciones más importantes que tratan la temática (IPCC y UNFCCC) la cuestión central que amenaza la existencia de Las Islas, reconociendo es estatus diferenciado de el país dadas sus características económicas y geográficas.

Los esfuerzos de Maldiva, se trasladarían a un grupo selecto de estados que comparten la misma preocupación que este país. De esta manera, en noviembre de 1989 se organiza en Malé la Primer Conferencia de Pequeños Estados (Small States Conference) con el objeto de “jugar un rol más preponderante en espacios internacionales, llevando la preocupación de los efectos del aumento del nivel del mar”²³⁶

El producto más importante de la Conferencia de Estados Pequeños fue la firma y adopción de la *Declaración de Malé sobre Calentamiento Global y Aumento del nivel del mar*. Ésta, resalta los impactos del fenómeno del cambio climático, la vulnerabilidad particular que sufren los países reunidos y la necesidad de encarar una acción internacional conjunta a los fines de lograr un compromiso efectivo de los Estados industrializados para reducir las emisiones de GEI²³⁷.

La adopción de este compromiso para la acción conjunta, derivó el año siguiente en la creación del Grupo de Acción de Pequeños Estados Isleños en 1990. Este grupo fue el encargado de concentrar las acciones conjuntas de los Estados parte de la Conferencia de 1989. En éste, se concretaron los objetivos de la declaración y se trasladaron al ámbito político más importante: la UNFCCC. El accionar conjunto transformaría al grupo en una alianza conocida como AOSIS (Alliance of Small Island

²³⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de Maldiva: <http://www.foreign.gov.mv/>. Consultado el 29 de septiembre de 2010.

²³⁵ Las resoluciones 42/202 de 1987 y 43/53 de 1988 trataron de manera superficial la temática. La primera, tuvo el objetivo de convocar a la comunidad internacional a asistir a Maldivas ante el desastre natural sufrido por las inundaciones de 1987. La segunda, reconoce que existen cambios en el clima global y que esta problemática debe tratarse por el bien de la humanidad. Para más información: <http://www.un.org/documents/>

²³⁶ Small States Conference. *1989 Report*, documento oficial de cierre, 1989. Pág. 4

²³⁷ Small States Conference. *Male's Declaration on Global Warming and Sea Level Rise*, documento oficial, 1989. Pág. 1-2

States), creada luego de la segunda Conferencia sobre Cambio Climático de Naciones Unidas en Ginebra en 1992²³⁸.

De esta manera, Maldiva estructura y diseña su política exterior a dos niveles: a nivel internacional a través de las negociaciones en la UFCCC y a nivel regional, a través de la alianza AOSIS. El Estado concurre a ámbitos multilaterales en busca de una solución efectiva a su problema de seguridad nacional, dada las características de la amenaza. Aquí, se pueden distinguir las diferentes posturas tomadas ante estos foros y la promoción de ciertas medidas en coherencia con su objetivo central. La utilización de estos múltiples canales de negociación no se debe a que Maldiva sea un Estado con poco poder relativo en el Sistema Internacional, sino a la no fungibilidad del poder militar a la hora de resolver las problemáticas que derivan del Cambio Climático.

Impactos de la Política Exterior

Pese a las dificultades que implica el bajo poder relativo de Maldiva a la hora de negociar con las grandes naciones, existen ciertos impactos que han dado al Cambio Climático una nueva visión, y a la política exterior de Las Islas en esta materia, un nuevo impulso. A continuación se describirán estos hechos que derivaron en una Resolución de Naciones Unidas donde se reconoce el vínculo directo entre el Cambio Climático y la vulneración de los Derechos Humanos.

Desde 1989, la política exterior en materia de Cambio Climático de Maldiva se dirigió a fortalecer los lazos regionales a través de AOSIS, para luego transpolar estas medidas a nivel de la Asamblea General de Naciones Unidas. Las numerosas conferencias de la Alianza de Estados Isleños Pequeños a lo largo de los años 1994, 1999 y 2005 se dedicaron a formar un claro plan de acción conjunta, conocido como el Plan de Acción de Barbados, cuyos objetivos centrales fueron estudiar el impacto del aumento del nivel del mar, definir acciones concretas para avanzar hacia una mayor sustentabilidad a nivel regional y a reforzar la meta de comprometer a los Estados del mundo a reducir sus emisiones de GEI²³⁹.

Dada la cantidad de países que conforman la alianza, que hoy suman 80 miembros²⁴⁰, dieron a las temáticas centrales tratadas por la ella, un impulso particular en el escenario de la Asamblea General de Naciones Unidas, donde cada país tiene un voto. De esta manera, Maldivas observó una oportunidad política de diversificar la temática del Cambio Climático y llevarla a áreas más sensibles de la Comunidad Internacional. Sin embargo, esta oportunidad se presentaría recién en el año 2007 y como consecuencia de un cambio interno del país.

Desde 1978 hasta 2007, Maldiva fue gobernada por el presidente Maumoon Abdul Gayyoom, estando prohibidos los partidos políticos²⁴¹. Los largos años de gobierno dictatorial no llamaron la atención de la Comunidad Internacional sino hasta

²³⁸ La Alianza de los Pequeños Estados Isleños (AOSIS), “es una coalición de pequeños Estados insulares (...) que comparten desafíos similares de desarrollo y las preocupaciones sobre el medio ambiente, en particular su vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático global”²³⁸. Funciona principalmente como un grupo que concentra sus posturas y negocia de manera conjunta en el Sistema de las Naciones Unidas.

²³⁹ AOSIS, Barbados Plan of Action, 1994. Disponible en: http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_sids/sids_milemajomeetbpoa.shtml

²⁴⁰ AOSIS <http://www.sidsnet.org/aosis/>, Consulta: 4 de octubre de 2010

²⁴¹ Misión de Maldiva ante Naciones Unidas <http://www.un.int/maldives/unga45.htm>, (25-08-2010)

2004, cuando el Tsunami devastó varias regiones del mundo, entre ellas parte del territorio de Maldiva. A partir de ese año, el presidente prometió cambios estructurales internos a su población (y por lo tanto a los diversos organismos internacionales que financiaron el Plan de Acción Nacional titulado “*Tsunami: Impacts and recovery*”, presentado en el año 2004)

El presidente llama a elecciones en el año 2007 y gana la oposición, representada por el Partido Democrático de Maldiva (PDM) y cuyo líder es Mohamed Nasheed.²⁴² El nuevo mandatario, continuó con la fuerte política orientada a la amenaza del cambio Climático y, apelando a los valores occidentales (como la democracia que ya poseían), lanzaron una resolución en el año 2008 ante la Asamblea General de Naciones Unidas, vinculando al Cambio Climático con los Derechos Humanos.

La resolución A/HRC/7/L.21/Rev.1, aprobada el 26 de marzo de 2008, reconoce de manera expresa que el cambio climático puede convertirse en “una amenaza inmediata y de gran alcance para la población y las comunidades de todo el mundo y tenga repercusiones sobre el pleno disfrute de los derechos humanos”²⁴³. Por lo tanto, decide realizar un estudio que defina de manera exacta esta nueva variable de impacto y propone considerar este nuevo tema en sus próximas sesiones.

Si bien las resoluciones emanadas de la Asamblea General de la ONU no son de carácter vinculante, si pueden sentar un tema en la agenda internacional e instar a los países a formar una posición sobre éstos. Esto tiene una relevancia especial en el caso descrito, dado que la temática de los Derechos Humanos es particularmente sensible para la Comunidad Internacional, particularmente los Estados occidentales (quienes casualmente emiten las mayores cantidades de GEI).

Hasta la actualidad no ha habido más avances en la materia, ni compromisos efectivos en forma de tratados obligatorios para las partes que sean aplicados en los territorios de las naciones signatarias. Es decir, la amenaza a la supervivencia de Las Islas aún no ha sido eliminada, si bien ha logrado instalar la temática en la agenda internacional y vincularlo con un tema especialmente importante para los países.

Consideraciones Finales

El Estado moderno se define por cuatro elementos fundamentales: Territorio, Población, Gobierno y Soberanía. La manera de observar y analizar el comportamiento de estos actores, depende de las diferentes visiones que brindan las Teorías de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, aquellas que se centran en el estudio del comportamiento estatal (como lo es el Realismo), concuerdan que el interés primordial de estos es la supervivencia. A lo largo de la historia, las amenazas a la supervivencia se han asociado al accionar de otros Estados, quienes comprometen los elementos definitorios de los mismos (generalmente por un ataque armado). Así, el poder militar resultaba fungible a la hora de desaparecer estas amenazas.

El Cambio Climático es un fenómeno internacional con consecuencias transnacionales (afecta potencialmente a todos los países del mundo) y en el cual participan y tienen responsabilidad todos los Estados del planeta. Además, sus impactos

²⁴² Ídem

²⁴³ Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución N° A/HRC/7/L.21/Rev.1. *Los derechos humanos y el cambio climático* AÑO 2008, Consultada 4 de octubre de 2010. Disponible en: www.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=13900

comprometen la seguridad nacional de estos actores, como lo hace en el caso de Maldiva.

Los aumentos del nivel del mar, causados por el aceleramiento del Cambio Climático, constituyen una amenaza directa para Las Islas. Los informes científicos pronostican aumentos en las aguas mundiales que prevén su completa desaparición para el año 2100. Esta situación pone en peligro la seguridad nacional de este país (comprometiendo los elementos que definen a un Estado). Sin embargo, la característica de esta amenaza (no militar e imposible de relacionar con un solo actor) hace que el poder militar no sea fungible y representa una cuestión poco abordada desde el las Teorías de las Relaciones Internacionales.

Maldiva representa el escenario más catastrófico previsto por los científicos que estudian sobre los futuros cambios del régimen ambiental. Es por ello que, desde 1989, lleva a cabo una política exterior orientada a lograr el compromiso y la cooperación internacional para asegurar su supervivencia. La urgencia nacional, dada la amenaza directa a su existencia que representa el Cambio Climático, combinada con las características internacionales y efectos transnacionales del fenómeno, crean la necesidad de una política exterior de doble estándar. Por un lado, medidas nacionales tendientes a mitigar, o al menos retrasar las alarmantes predicciones de su desaparición. Por otro lado, una estrategia de lobbies internacionales dado que, si los países desarrollados (responsables del 80% de las emisiones de GEI²⁴⁴) no actúan de manera paralela, la amenaza a su integridad territorial no desaparecerá.

Esta política exterior es continua a lo largo de los años, viéndose reimpulsada o favorecida por sucesos internacionales que le brindarán oportunidades políticas de incidencia mayor pese a su poco poder relativo como país pequeño y subdesarrollado. Sucesos internacionales como el Tsunami de 2004, sensibilizarán a la Comunidad Internacional y brindarán una muestra real del escenario futuro desde los ojos del Cambio Climático. Estas situaciones beneficiarán la política exterior de Maldiva, generando repercusiones nacionales históricas, tal como lo es el fin de la dictadura (luego de 30 años). El peso de los sucesos dará también fuerza renovada a las repercusiones internacionales de la política exterior de Maldiva. En este escenario, los lobbies llevados a cabo por el país insular tendrán relativo éxito, tal como lo tuvo la Resolución de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y Derechos Humanos, aprobada en abril de 2008.

Sin embargo, pese a sus esfuerzos, que llevan más de 20 años de historia, Maldiva no ha logrado aún comprometer de manera efectiva a sus pares en la reducción de GEI y, por lo tanto, su existencia aún está en peligro. Esta situación es extrema en la actualidad para este país, pero en el futuro se replicará en otros Estados, dependiendo de la sensibilidad geográfica que éstos posean.

El fenómeno del cambio Climático representa una nueva amenaza a la seguridad nacional. Las características distintivas del fenómeno plantean un escenario desconocido y poco abordado por los pensadores de las Relaciones Internacionales. Las respuestas del pasado son imposibles de aplicar y se necesita de la cooperación internacional para llegar a una solución efectiva que asegure la continuidad de la vida en

²⁴⁴ Extraído de: Conferencia Marco sobre Cambio Climático: <http://unfccc.int/2860.php>

el planeta. Del reconocimiento de esta realidad y del compromiso real de los líderes mundiales dependerá que este nuevo desafío se supere.

Bibliografía

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución N° A/RES/44/206”, *Possible adverse effects of sea-level rise on islands and coastal areas, particularly low-lying coastal areas*. AÑO 1989, Consultada 22-06-09, Disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r206.htm>

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución N° A/HRC/7/L.21/Rev.1. *Los derechos humanos y el cambio climático* AÑO 2008, Consultada 4 de octubre de 2010. Disponible en: www.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=13900

CONVENCIÓN MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (UNFCCC). *Climate Change: Small Island Developing States*. Publicación Oficial de Naciones Unidas, Bonn (Alemania), 2006.

CONVENCIÓN MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (UNFCCC). *Los primeros diez años*. Publicación oficial de Naciones Unidas. 2004.

GOBIERNO DE MALDIVA, *National adaptation program of action*, diciembre 2006. Consultado 11-05-09, Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/docs/submissions/Maldives_National_Adaptation_Plan_of_Action.pdf

GOBIERNO DE MALDIVA, *Tsunami: Impact and Recovery*, febrero 2005. Consultado el 27-05-09, Disponible en <http://www.maldivesmission-ny.com/eng/pdf/TsunamiImpactandRecovery.pdf>

GOBIERNO DE MALDIVA. *The Implications of Sea Level Rise for the Republic of Maldives*, documento oficial presentado ante la secretaría de Commonwealth, 1989.

GOBIERNO DE MALDIVA, *Maldives: State of the Environment 2002, “part III: Key environmental issues”*, 2002. Consultado el 20-06-09. En http://www.rrcap.unep.org/reports/soe/maldives_climate.pdf

JIMENEZ, DAVID. *En el país que se hunde como la nueva Atlántida*, Diario EL MUNDO, España, marzo 2009, Consultado 24-05-09. Disponible en: <http://www.elmundo.es/suplementos/cronica/2009/700/1237071601.html>

PANEL INTERGUBERNAMENTAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (IPCC). *Cambio Climático 2007: base de ciencia física*, publicación oficial Naciones Unidas, 2007.

PANEL INTERGUBERNAMENTAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (IPCC). *Cambio Climático 2007: Informe de síntesis*, publicación oficial de Naciones Unidas, 2007.

REDACCIÓN BBC Mundo, *¿Un nuevo hogar para las Maldivas?*, BBC Mundo, noviembre 2008, Consultado el 22-05-09. En http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/science/newsid_7719000/7719753.stm

SMALL STATE CONFERENCE. *Male’s Declaration on Global Warming and Sea Level Rise*, Male, 1989.

SMALL STATE CONFERENCE. *1989 Report*, Male, 1989.

Ministerio de Vivienda, Transporte y Ambiente de Maldiva http://www.biodiversity.mv/environment/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=58

Ministerio de Relaciones Exteriores de Maldiva <http://www.foreign.gov.mv/v2/menu.php?>

Misión de Maldiva ante Naciones Unidas <http://www.un.int/maldives/unga45.htm>

Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC). <http://www.ipcc.ch/>

Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMCC). <http://unfccc.int/2860.php>

Alliance of Small Island States (AOSIS) <http://www.sidsnet.org/aosis/>

ENTREVISTA AL DOCTOR PÉREZ LLANA

Lic. Paola Andrea Baroni (UES21)

- Cuando uno habla de Relaciones Internacionales, cuando uno dice que es Licenciado en Relaciones Internacionales, generalmente tiende a confundírselo con Diplomacia. ¿Qué son las Relaciones Internacionales?

Las Relaciones Internacionales son una disciplina relativamente nueva que viene de la ciencia política. O sea que la madre de esta disciplina es la Ciencia Política, que es una ciencia antigua, ya los griegos reflexionaban en torno a ella. El centro o el objeto de estudio de la Ciencia Política son los fenómenos vinculados al poder. Las Relaciones Internacionales deberían ser algo así como la dimensión internacional de ese poder. Y cuando la disciplina es bautizada se la denominó Relaciones Internacionales, y ha continuado así, cuando en verdad, si uno va a la precisión, no es tan así. Son relaciones entre estados cuando la disciplina se crea y, hoy por hoy, las Relaciones Internacionales van más allá de las relaciones entre Estados.

La Ciencia Política hoy, básicamente, estudia las relaciones de poder dentro de un Estado, sea dentro de determinadas fronteras. Es la Ciencia Política de los que hacen política en forma sedentaria. Los que trabajan, analizan, las Relaciones Internacionales más bien estudian el comportamiento de los nómades que de esa estructura geográfica salen al mundo, y por otro lado los movimientos que en ese mundo ocurran más allá de la lógica de los Estados. Creo que la imagen del sedentario, que está en un lugar, con instituciones, gobierno, Estado, parlamento; y los nómades que circulan, es lo que distingue a una disciplina de la otra. Ahora, es la dimensión internacional y consecuentemente también estudia los fenómenos del poder pero va mucho más allá de la Ciencia Política.

- Cuando uno dice abogado, contador o médico, el ser está bastante definido. Cuando uno habla de Relaciones Internacionales, no está muy claro, o por lo menos para la gente común no está muy claro. ¿Qué va a hacer el que estudia Relaciones Internacionales?

Un concepto tradicional dice que el abogado es abogado y el médico es médico, pero hoy si se mete uno en cada disciplina, el abogado distingue a qué se dedica, en qué se especializa y va a lo micro; abogado es algo así como un concepto general. Lo mismo pasa con los médicos o con otras disciplinas como el economista. El que se ha dedicado al estudio de las relaciones internacionales es un politólogo que ha devenido en especialista de estos temas internacionales. Es una persona que analiza como funciona el sistema internacional, que toma el pasado para tratar de entender el presente y que además trata de proyectar, hacer un ejercicio prospectivo acerca de cómo esta realidad va cambiando, cómo va mutando y cuál es el destino en lo que podríamos llamar, por ejemplo, una materia de nuestra disciplina que se llama Agenda Internacional, que justamente se dedica a eso: qué está pasando y cuáles son

las tendencias que podemos identificar. No es que estemos fabricando el futuro, estamos tratando de desentrañarlo.

- *Bien, sería entonces para asesorar a quienes tomen decisiones, para ellos tomar decisiones, ejecutar proyectos y delinearlos.*

Exactamente, yo diría que en ese punto de vista, para hablar con mayor precisión y detalle, toda empresa, todo Estado, todo grupo tiene una estrategia; esa estrategia consiste en poner en orden lo que son los medios y lo que son los fines. Los que se dedican a las relaciones internacionales tienen un gran aporte para hacer a todo lo que sea estrategia, desde el sector externo, desde la política de los Estados (ahí viene la diplomacia). La diplomacia es la política exterior que ejecutan los Estados. Ahora, tradicionalmente se ejecutó a través de los Ministerios de Relaciones Internacionales. Hoy, prácticamente todos los Ministerios tienen una oficina internacional porque, en verdad, no es que lo internacional se concentre, más bien tiende a agrandarse. Además lo internacional es interméstico, o sea es una mezcla de internacional y doméstico.

- *Teniendo en cuenta lo que acaba de decir, ¿Cuáles serían las áreas de desarrollo profesional en la cual se puede insertar un Licenciado en Relaciones Internacionales?*

Hay varias. Yo diría que para aquella persona que está orientada al estudio por el estudio, o sea la investigación y la docencia, hay un espacio en las universidades, en el Estado en el CONICET, que es el organismo del Estado que promueve el desarrollo científico y que, crecientemente, a esta disciplina le ha dado importancia. Si uno toma la cantidad de investigadores o la cantidad de subsidios o actividades que el CONICET financia. O sea, tenemos un camino académico, docencia e investigación. Después dentro del Estado. Yo recién le comentaba que todos los Ministerios, todas las secretarías del Estado tienen oficinas internacionales. Pero en particular, el gobierno, el Estado tiene dentro de su seno el Ministerio de Relaciones Exteriores y allí una carrera diplomática en la que, para ingresar hay que tener un determinado título, no entra cualquiera, y uno de los títulos habilitantes es, justamente, el de Licenciado en Relaciones Internacionales.

Por último está el espacio de los organismos internacionales, que va creciendo, cada vez hay más ONGs, que todas ellas trabajan en temas internacionales. Uno piensa una ONG tradicional vinculada al medio ambiente, en la que hay mucha gente vinculada a esta disciplina. Pero hay otras ONGs vinculadas a las migraciones, a las cuestiones laborales, que también tiene gente que viene de esta disciplina.

Y por último las Empresas: cuando hablamos de un mundo global hablamos de empresas globales. No se habla solamente de importar o exportar, se trata de ver de donde puedo traer tecnología, cuales son los nichos para poder ubicarme. En todo lo vinculado a la estrategia de las empresas generalmente hay gente dedicada a esta disciplina que trabajan en estos temas, ya sea como consultores, especialistas o directamente como personal calificado técnico.

- *Usted participó en el diseño del Plan de Estudios de nuestra carrera; está desde el principio trabajando con la universidad en ese tema. ¿Cómo deben ser los planes de estudio, teniendo en cuenta lo que hemos hablado sobre el perfil profesional, de los lugares de desarrollo? ¿Deben abarcar todas esas áreas o deben esperar que los postgrados complementen eso?*

Lo ideal es que un postgrado complemente, pero no todo el mundo quiere, debe o puede hacer un postgrado. Desde esa perspectiva, el grado debe ser lo suficientemente bueno para que aquella persona que no siga tenga una formación integral. Nuestra preocupación en la Universidad, desde que la carrera se creó, es que tiene que ser un Programa actualizado. En general, los países atrasados en esta disciplina, uno los identifica rápidamente porque ve los programas y hay un porcentaje muy grande de Derecho Internacional o Derecho Internacional Privado. Tiene un porcentaje muy grande de Historia. El Derecho es muy importante, la Historia es muy importante, pero la importancia acá, para tener un buen egresado, la da la actualización. Nuestra preocupación central es que estos programas estén actualizados, que se modifiquen en forma permanente, y no solamente el programa sino también la bibliografía. Yo creo que un buen programa hoy nos tiene que marcar (no hablo de Historia), libros que han sido editados recientemente. El mundo cambia, el mundo de hoy está más bien vinculado a la crisis de la economía internacional, o sea 2007-2008. Tiene que tener mucho contenido de sitios www, por que si uno quiere saber lo que está pasando en los Institutos de Investigación tiene que ir allí.; mucha lectura de información, no solamente de diarios nacionales sino también internacionales; poder entrar en los blog de los profesores más destacados; y por último, poder acceder a los grandes debates. Por ejemplo, vuelvo al tema de la crisis, ahí hay un gran debate entre los que dicen que hay que bajar los déficit y los que dicen que hay que estimular los déficit para estimular la demanda; los que sostienen que el mundo ha cambiado y que Asia se ha convertido en la nueva realidad como Potencia y los que dicen que todavía no y que le falta. Estoy hablando de dos debates, como puede ser el debate medioambiental, que ha explotado nuevamente como consecuencia de las pérdidas en el Golfo de México. Todo esto exige un programa actualizado, profesores actualizados, y una vocación por lo nuevo, o sea, si yo repito un programa, si yo repito una clase, si yo repito un libro, lo que estamos haciendo es no dar un buen servicio.

- *Por último, ¿por qué cree Usted que hay que estudiar Relaciones Internacionales en el mundo de hoy?*

El mundo cada vez más es más evidente que se trata de una aldea donde vivimos muchos. Consecuentemente, prácticamente, no hay nada de la vida cotidiana que no tenga una referencia internacional. Vamos a la Argentina, la Argentina vive básicamente de exportar sus productos agrícolas. Si éstos bajan o suben, cambia la realidad de los argentinos. Si la Argentina tiene que importar energía, ahora que está el tema de los aumentos en las facturas, todo esto tiene que ver con los precios de las materias primas. Si la Argentina tiene que dar trabajo, la Argentina tiene que preservar sus fuentes de ingreso y tiene que hacer una combinación virtuosa para no chocar con aquellos que nos compran pero tampoco comprar todo lo que nos quieren vender. O sea, en nuestra vida cotidiana, si hay una contaminación como la hubo en el Golfo de México, las consecuencias las están pagando todos, más allá de los americanos que dieron permiso a eso. Prácticamente no hay tema que no sea global. Y además, todo lo que está vinculado a la seguridad internacional, a la proliferación nuclear, al terrorismo, que son los temas que condicionan nuestra vida cotidiana y que a veces no nos damos cuenta que quien está definiendo ese futuro está fuera de nuestras fronteras, me parece que explica y justifica el estudio de nuestra disciplina.



Foro Debate sobre Política y RRII - UES21

Objetivos.

El foro se constituye a partir de la necesidad de establecer un ámbito presencial de intercambio de ideas y avances disciplinarios entre profesores, egresados, tesis y estudiantes de las carreras de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de nuestra universidad.

El otro objetivo básico de este foro será el actuar como lugar de contacto y conocimiento de nuestros estudiantes en todos sus niveles y como instrumento de transmisión de experiencias alrededor de la actividad de investigación en Política y Relaciones Internacionales.

No obstante nuestra pertenencia académica la propuesta estará abierta a los aportes e intervenciones de estudiantes y profesores de otras casas de estudios.

Modalidades y Temas a tratar.

El tema principal será una investigación, una tesis, terminada o en marcha. Requiere de un expositor que durante 30' a 40' expone su investigación y luego se abre el debate en torno a preguntas del público. El tema y el expositor serán elegidos mediante una votación horizontal, amplia y abierta cuyo mecanismo fijara el Foro.

El segundo tema será un tema generalmente de actualidad en política o relaciones internacionales. Se tendrán en cuenta las propuestas que por su seriedad y validez académica ameriten el democrático intercambio de ideas.

Esta instancia tiene como condición: el que propone debe estar dispuesto a una breve exposición que de un inicio al debate. El tema y el expositor serán elegidos mediante una votación horizontal, amplia y abierta cuyo mecanismo fijara el Foro.

Atento a la existencia de trabajos colectivos de habilita la exposición de dos o mas integrantes.

El Foro podrá invitar a exponer a investigadores de otras universidades cuando la persona y el tema sean de una importancia académica superlativa, dando lugar a una excepción posible a los mecanismos de elección.

Periodicidad - Cuatro reuniones por ciclo lectivo

Lugar - Universidad Siglo 21 sede Centro

Convocatoria y normas de publicación para Brumario N° 4

CONVOCATORIA ABIERTA

Revista Brumario – Cuadernos de Pensamiento invita a investigadores, docentes, graduados, alumnos y becarios a presentar artículos para su publicación en este espacio. Los mismos han de enmarcarse dentro de las Ciencias Sociales, dándose prioridad a los trabajos interdisciplinarios.

La Revista Brumario es una publicación científica, democrática y pluralista, promotora del pensamiento crítico. Brumario convoca de forma permanente y abierta a la presentación de trabajos de ciencias sociales.

Para el primer número del año 2011 la convocatoria permanecerá abierta hasta el 05 de abril de 2011.

A - Tipo de artículos que se publicarán:

- Artículos y/o ensayos: textos que responden a reflexiones y resultados de estudios sobre un problema teórico o práctico, en un marco de originalidad y calidad.
- Artículos de reflexiones originales sobre un problema o tópico en particular: textos que responden a resultados de estudios sobre un problema teórico o práctico, en un marco de originalidad y calidad.
- Artículos de revisión: ofrecen una perspectiva general del estado de un dominio de la ciencia y la tecnología, de sus evoluciones durante un período de tiempo, y donde se señalan las perspectivas de su desarrollo y evolución futura.
- Ponencias: trabajos presentados en certámenes académicos, que pueden ser considerados como contribuciones originales y actuales.
- Reseñas bibliográficas: presentaciones críticas sobre la literatura de interés en el campo de la revista.
- Debates: posiciones o manifestaciones sobre puntos particulares o resultados difundidos por un autor.
- Documentos o fuentes: considerados de interés, raros, antiguos y de difícil acceso para la mayoría de los científicos sociales.

B - Indicaciones para los autores

Los artículos deberán seguir los principios de la revista (rigor científico, pluralismo, democracia y pensamiento crítico) y las siguientes indicaciones:

- Título: se recomiendan títulos precisos y creativos. Los títulos generales o demasiado obvios no son recomendables.
- Resumen (máximo 10 líneas): se le informa al lector cuáles son los aspectos centrales del texto, y debe estar al comienzo del artículo.
- Palabras y expresiones claves: se deben presentar en orden alfabético. Son los términos más relevantes que tienen desarrollo en el texto, no simplemente aquellos que se enuncian.
- Estructura: los artículos deben tener una estructura lógica e identificable: introducción, desarrollo y conclusiones o epílogo. Es recomendable enumerar y/o subtitular internamente los diferentes apartes del texto.
- Bibliografía: es fundamental que las notas a pie de página y la bibliografía final correspondan con las normas enunciadas más abajo. No se publicarán los artículos que carezcan de bibliografía o no respondan a las normas estipuladas.
- Perfil del autor (es): indicar nombres y apellidos completos, estudios realizados, filiación institucional y correo electrónico.

- Formato: los artículos deben transcribirse en letra Times New Roman 12 puntos, a espacio sencillo, encuadrado en 3 por ángulo y justificado.
- Extensión: los textos presentados a la Revista deben tener la siguiente extensión: 3000 palabras mínimo y máximo se 4500 palabras.
- La Documentación: En los textos de orden académico, la documentación adopta básicamente dos formas: la cita y la paráfrasis.

Es recomendable evitar las citas extensas (más de 6 líneas). Cuando sea imprescindible, se debe justificar ante el lector por qué es necesario hacerlo y redactarlas en bloque (letra más pequeña y sangrado) y sin entrecomillar.

Todas las citas deben estar documentadas de forma adecuada para que el lector tenga acceso a las fuentes y pueda ampliar o contrastar información.

La paráfrasis es una forma de cita indirecta, reproduce en esencia un fragmento de la información presentada por la fuente, pero en el lenguaje del redactor. Cuatro aspectos caracterizan la paráfrasis:

- 1) debe anunciarse siempre para saber donde comienza.
- 2) Debe cerrarse con la respectiva referencia.
- 3) Debe reproducir fielmente el contenido que se cita.
- 4) Debe caracterizarse por su autonomía expresiva.

Con respecto a la forma de citar y presentar la bibliografía final, los autores deben seguir las siguientes normas y estilo:

- Las notas al pie deberán numerarse correlativamente e insertarse al final de cada página.

- Toda referencia bibliografía se presentara de la siguiente manera:

- a) - Libros: APELLIDO, Nombre, *Título*, Editorial, Lugar, Fecha, pp.
- b) Artículos o capítulos de volúmenes colectivos: APELLIDO, Nombre, *Título*, en Editores, *Título*, Editorial, Volumen, Número, Lugar, Fecha, pp.

Los artículos deberán remitirse al Director de la Revista por correo electrónico: revistabrumario@gmail.com, con copia a brumariodigital@hotmail.com.

Los mismos serán sometidos a la evaluación, primeramente, del Consejo Editorial (quien determinará la pertinencia o no del artículo y su rigor científico) y, en una segunda instancia, de los miembros del Comité Académico Evaluador (quienes serán designados según la temática del artículo y la disciplina a la que pertenezca, para su evaluación y corrección). Los mismos podrán resultar:

- a) Aprobados sin observaciones (se publican directamente).
- b) Aprobados con observaciones (se dan a conocer las observaciones al/a los autor/es y se acuerda una fecha de entrega con las correcciones, para su nueva evaluación (a cargo de los mismos evaluadores que en la primera instancia).
- c) No aprobados (los artículos no cumplen con los criterios de admisibilidad de la revista, o se los considera impertinentes para la misma).

La Revista se reserva el derecho de publicarlos y distribuirlos tanto digital como impresamente, y podrán publicarse en un número posterior, en caso de resultar aprobado en todos sus aspectos pero no ser pertinente con el área temática del número –en este caso, la Política, las Relaciones Internacionales y los bicentenarios– o haberse completado la cantidad de artículos susceptibles de ser publicados en dicho número.

Los autores son los directos y únicos responsables del manejo ético y veraz de la información de sus artículos. Las opiniones o juicios emitidos por los colaboradores no necesariamente responden a los de la revista y sus miembros.

BRUMARIO

Nº 3 NOVIEMBRE 2010

CUADERNOS DE PENSAMIENTO

Revista electrónica de ciencias sociales

ISSN 1853-0362

Córdoba - argentina