

REVISTA
CIENCIA
Y
TÉCNICA

Año 9
Número 1

Utilidad clínica del Test de Aprendizaje Verbal España Complutense (TAVEC) para detectar Alzheimer y Deterioro Cognitivo Leve en población argentina

Clinical Utility of the Test de Aprendizaje Verbal España Complutense (TAVEC) to discriminate subjects with normal aging, mild cognitive impairment, and Alzheimer disease in Argentinean population

Autora: Marlene Pruvost

Carrera: Lic. en Psicología

Mail: marlene.pru@gmail.com

Resumen

Últimamente se ha puesto gran interés en investigar los sutiles límites que existen en el espectro cognitivo que abarca desde el envejecimiento normal hasta la enfermedad de Alzheimer. El propósito del presente estudio fue determinar la utilidad clínica del Test de Aprendizaje Verbal España Complutense (TAVEC), con el objetivo de identificar marcadores cognitivos de deterioro que sean eficaces, de rápida y económica aplicación, facilitando arribar a diagnósticos tempranos de estas enfermedades neurodegenerativas. Los datos de casos clínicos fueron obtenidos por medio del registro de evaluaciones neuropsicológicas efectuadas entre los años 2012 y 2015 en la Unidad de Neuropsicología y Neurorehabilitación (UNR) del Sanatorio Allende y el Centro Integral de Apoyo Terapéutico y Estimulación Cognitiva (CIATEC). Se conformaron tres grupos muestrales según los diagnósticos clínicos. Utilizando una curva analítica ROC (Receiver Operating Characteristic), se estableció la relación entre los diagnósticos de los pacientes y los puntajes obtenidos por cada uno en el TAVEC. Se seleccionaron los puntos de corte óptimos para identificar a los grupos según sus

puntuaciones. Ante los resultados se puede afirmar que el TAVEC es un test de memoria episódica verbal válido como prueba diagnóstica, con alta capacidad de discriminación entre envejecimiento normal, Deterioro Cognitivo Leve y Demencia.

Abstract

There has been great interest from researchers to investigate the borders between normal aging and Alzheimer disease in the past years. Mild cognitive impairment (MCI) appears as a concept to represent a transitional state between the opposite poles mentioned above, becoming a pathological and prodromal state of dementia. The aim of this study was to establish the clinical utility of the Test de Aprendizaje Verbal España Complutense (TAVEC) to discriminate subjects with mild cognitive impairment, Alzheimer disease and a healthy control group in Argentinean population. The main purpose was to identify efficient, economic and quickly applicable markers of cognitive decline, which will facilitate early diagnosis of neurodegenerative diseases. The cases were recruited from the Sanatorio Allende's Neurorehabilitation Unit database. Three groups were established: 42 subjects with MCI, 44 subjects with dementia and 57 healthy subjects for the control group. The relation between diagnosis and test scores were established using ROC curves, an analytic tool that defines the sensitivity and specificity of a test to discriminate between different populations or groups. The optimal cutting points for detecting dementia and MCI using the TAVEC were selected. The results suggest that TAVEC is valid as a diagnostic test, expressing high discriminative capacity to differentiate between normal aging, MCI and dementia.

Palabras clave: Enfermedad de Alzheimer, Deterioro Cognitivo Leve, marcadores cognitivos, memoria episódica verbal, diagnóstico temprano

Keywords: Alzheimer Disease, Mild Cognitive Impairment, verbal episodic memory, early diagnosis, cognitive markers.

1 - INTRODUCCIÓN

Actualmente las enfermedades neurodegenerativas son un tema de gran impacto en la salud pública, debido al número creciente de adultos afectados y también por los

elevados costos directos e indirectos que implica su tratamiento (Custodio et al., 2012). En Argentina específicamente, la prevalencia de demencia en adultos mayores de 65 años está estimada en 12 a 15 casos por cada 1.000 habitantes. Un estudio piloto (Arizaga et al., 2005) registró deterioro cognitivo en el 23% de los sujetos mayores de 60 años. Según estas cifras se infiere que hay en el país aproximadamente 1.000.000 personas con deterioro cognitivo y 480.000 con Enfermedad de Alzheimer (EA) y otras demencias. Si bien los valores de las tasas de prevalencia e incidencia difieren según la zona geográfica, es significativo que en todas se observa la duplicación en estos valores cada cinco años de edad, oscilando entre 1,5% (en el grupo de 65 a 69 años) y 29.9% (en los de 90 a 94 años) (Centurión, Salera, Anciola, Abriata, Barbieri, Capriati, et al., 2008).

El diagnóstico de la EA es evidente en las fases avanzadas, cuando ya son constatables los trastornos cognitivos y los cambios conductuales. En la práctica clínica, la dificultad radica en realizar el diagnóstico en las fases iniciales o prodrómicas de la EA, teniendo en cuenta que las quejas subjetivas de memoria son muy frecuentes entre las personas mayores que no evolucionan necesariamente a una demencia (Herranz, 2013; Armas Castro, Carrasco García, y Angel Valdés, 2008). Debido a esto es que resulta indispensable disponer de pruebas cognitivas sensibles y específicas que colaboren en la identificación de aquellas personas propensas a desarrollar EA. La mayoría de los autores que han realizado estudios para encontrar predictores neuropsicológicos de progresión hacia EA han enfatizado la necesidad clínica de detectar los signos tempranos de Deterioro Cognitivo Leve (Arnaiz y Almkvist, 2003).

El Deterioro Cognitivo Leve (DCL) ha sido definido como un estadio intermedio dentro del continuum cognitivo que existe entre envejecimiento normal y EA (Petersen, 2004). Se trata de una declinación cognitiva que es superior a lo esperable para la edad de la persona, pero que ocurre sin cambios significativos en el funcionamiento de la vida diaria (Custodio et al., 2012). Aunque no todos los sujetos con DCL evolucionan a EA, el riesgo anual de progresión es mayor para ellos que para la población en general (Custodio et al., 2012).

El diagnóstico de EA se realiza principalmente en base a los criterios del Manual Diagnóstico y Estadístico de Trastornos Mentales cuarta edición (DSM-IV-TR) y del grupo National Institute of Neurological Disorders and Stroke-Alzheimer Disease and Related Disorders (NINCDS-ADRDA). Sin embargo en los últimos años los avances tecnológicos y de investigación han permitido identificar marcadores específicos de EA

lo cual llevó a una revisión de los criterios diagnósticos por parte de un grupo internacional de investigadores expertos en demencia (Dubois et al, 2007).

Esta revisión de criterios permite realizar el diagnóstico en periodos prodrómicos de la enfermedad. El criterio clínico principal es un deterioro temprano de memoria episódica, el cual debe ser acompañado por alguno de los criterios secundarios (biomarcadores) para llegar al diagnóstico de probable de EA. En el 86 a 94% de los casos de EA, el síntoma principal es la amnesia progresiva que se manifiesta como deterioro de la memoria episódica (Westerberg et al., 2013; Dubois et al., 2007). Este deterioro debe ser reportado por el paciente y confirmado por algún informante, pero debe también ser evidenciado objetivamente por medio de pruebas neuropsicológicas estandarizadas.

Tal como explicitan Valls-Pedret, Molinuevo y Romi (2010), existen algunas limitaciones para aplicación clínica de estos nuevos criterios diagnósticos ya que aun no hay consenso sobre cómo interpretar la información que brindan tras su aplicación. No se ha definido con precisión qué resultados de biomarcadores deben ser considerados anormales, así como tampoco se ha explicitado qué pruebas neuropsicológicas se deben aplicar o qué puntos de corte son los más adecuados para definir lo que se considera normal o patológico. Sumado a esto, no todos los centros clínicos disponen de los recursos económicos y logísticos que requiere la aplicación de las técnicas de neuroimagen y análisis de líquido cefalorraquídeo por medio de punción lumbar que posibilitan el estudio de biomarcadores (Valls-Pedret, Molinuevo y Romi, 2010).

En este panorama, se cree que el uso de biomarcadores debe considerarse en casos particulares y bajo el análisis de los expertos para determinar su utilidad. Por su parte, los marcadores cognitivos de deterioro temprano de memoria episódica pueden aplicarse de manera económica y no invasiva mediante la toma de un test neuropsicológico, y ser complementados con la valoración subjetiva de la atrofia temporal medial que evidencie la imagen por resonancia magnética (Alberca Serrano, 2008).

Existen múltiples pruebas que evalúan memoria episódica y que permiten constatar la presencia de déficits en registro, almacenamiento y evocación de información. El patrón típico de compromiso en pacientes con EA se caracteriza por la disminución del recuerdo en sub pruebas de recuerdo libre, que no responde a claves ni a tareas de reconocimiento (Loewenstein, Acevedo, Agron, et al., 2009). Dicho patrón es conocido como perfil hipocampal, el cual está asociado con los principales cambios

patológicos que caracterizan al encéfalo de un paciente con EA: la proliferación de ovillos neurofibrilares y placas seniles en el lóbulo temporal medial, así como también con la disminución del volumen del hipocampo constatada por medio de Resonancia Magnética (RM) cerebral (Dubois et al., 2013, 2007).

Uno de los tests más conocidos de habla hispana para evaluar memoria episódica verbal es el Test de Aprendizaje Verbal España-Complutense (TAVEC), el cual permite la generación de una curva de aprendizaje por medio de múltiples ensayos de recuerdo inmediato (Benedet y Alexandre, 1998). Incluye sub-pruebas de recuerdo libre a corto y a largo plazo, y recuerdo con claves semánticas. Se trata de una prueba ampliamente utilizada en población de habla hispana con demencia así como en otros trastornos neurológicos y psiquiátricos, pero no se han encontrado datos de su validación o adaptación para Argentina.

En el 2013, González-Palau y sus colaboradores han publicado un estudio de validación y utilidad clínica del test de memoria episódica verbal Hopkins Verbal Test-Revised (HVLTR) para detectar EA y DCL en población española. Los responsables de dicha investigación seleccionaron una muestra de 298 sujetos (controles saludables, pacientes con EA y pacientes con DCL) que fueron evaluados con el HVLTR, luego de aplicar la metodología adecuada para traducirlo al idioma español. Se realizó una curva ROC para analizar la sensibilidad y especificidad del test para diferenciar pacientes con DCL y EA a partir de sus puntajes en las pruebas de recuerdo libre y recuerdo demorado. También se identificaron los puntos de corte adecuados para detectar EA en la muestra española, lo cual resulta de gran utilidad para realizar diagnósticos clínicos preliminares a partir de una breve evaluación neuropsicológica. Arribaron a la conclusión de que el HVLTR es un instrumento prometedor para diferenciar entre pacientes con DCL, EA y adultos saludables (Gonzalez-Palau et al., 2013).

En base a lo expuesto anteriormente se destaca la importancia de identificar, mediante el uso de pruebas neuropsicológicas específicas y sensibles a la población regional, diferentes perfiles de deterioro cognitivo amnésico que puedan deberse a enfermedades neurodegenerativas. Se considera que la identificación de aquellas personas con Deterioro Cognitivo Leve es crucial para iniciar acciones diagnósticas y terapéuticas en una fase prodrómica de demencia.

2 - METODOLOGÍA

2.1 – Diseño y Procedimiento

Estudio cuasi experimental de tipo cuantitativo. Ex post facto retrospectivo con grupo cuasi control (León y Montero, 2003). Se realizó un análisis de las puntuaciones obtenidas por adultos mayores de 45 años con quejas mnésicas evaluados por medio del TAVEC que poseían diagnóstico clínico de EA o demencia mixta y también de aquellos que tenían DCL. Asimismo, se recogieron datos de adultos mayores en los que se registró ausencia de deterioro cognitivo. De este modo se establecieron tres grupos de estudio: adultos con demencia, adultos con DCL, y adultos mayores saludables.

2.2 - Participantes

La selección de la muestra se realizó a través de la Unidad de Neuropsicología y Neurorehabilitación (UNR) del Sanatorio Allende y el Centro Integral de Apoyo Terapéutico y Estimulación Cognitiva (CIATEC). Los datos fueron obtenidos por medio del registro de evaluaciones neuropsicológicas efectuadas a adultos que consultaron por fallas mnésicas durante los años 2012 a 2015. Dichas evaluaciones consistieron en una entrevista cualitativa con el paciente y su familia, la aplicación del TAVEC y de cuestionarios conductuales auto-administrados. Asimismo, la evaluación incluyó una batería neuropsicológica completa.

Partiendo de una base de datos inicial de 766 casos, se llegó a la selección de 143 sujetos. Se excluyeron de la muestra todos los individuos con antecedentes de enfermedad cerebro vascular, enfermedad de Parkinson, antecedentes de traumatismos cerebrales, episodio depresivo mayor, anoxia, neurocirugías, infecciones, exposición a tóxicos, sida/VIH y tratamientos con antipsicóticos o antiepilépticos; así como también se excluyeron los casos atípicos. Se conformaron tres grupos muestrales: 42 casos de Deterioro Cognitivo Leve, 44 casos de demencia mixta y EA, y por último un grupo de 57 casos de envejecimiento normal o saludable.

2.3 - Instrumento

El TAVEC (Benedet y Alexandre, 1998) permite la evaluación del aprendizaje verbal y de la memoria episódica. Dispone de una lista inicial (A) de 16 sustantivos,

compuesta por cuatro categorías semánticas distintas. La aplicación consiste en cinco ensayos de aprendizaje inmediato, seguida de un ensayo de aprendizaje de una lista de Interferencia (B). Posteriormente, se presenta al sujeto una segunda prueba de recuerdo libre a corto plazo de la lista A y una prueba de recuerdo libre con claves. Luego de un intervalo de 20 minutos se presenta un ensayo de recuerdo libre demorado, una prueba de recuerdo con claves semánticas y una prueba de reconocimiento.

2.4 - Análisis de datos

Se utilizó el software SPSS 19 para analizar los datos de la muestra seleccionada. En primer lugar se utilizó el análisis ANOVA de un factor (variables numéricas) y Tablas de Contingencia (variables nominales-ordinales) para realizar un análisis descriptivo de los datos demográficos de la muestra. Se realizó un análisis de la asimetría y curtosis de la variable con el objetivo de analizar las características de la distribución muestral. Se realizó la Prueba de Levene para verificar la igualdad de varianzas. Luego se procedió con la aplicación del ANOVA de un factor para determinar si existe un efecto diferencial del diagnóstico clínico sobre las puntuaciones del test de memoria. También se aplicó la prueba d de Cohen para conocer el tamaño de efecto.

Posteriormente, utilizando una curva analítica ROC se estableció la relación entre los diagnósticos de los pacientes y los puntajes obtenidos por cada uno en el TAVEC. A partir de los resultados discriminantes de la curva ROC se seleccionó el puntaje de corte considerado como óptimo para distinguir entre los grupos clínicos en estudio.

3 - RESULTADOS

3.1 - Características socio-demográficas de la muestra

En la Tabla 1 se muestran las características demográficas de la muestra total y también según los grupos diagnósticos establecidos (Saludables, DCL, y Demencia). El 39,9% de la muestra total está conformada por el grupo de sujetos Saludables, mientras que el 29,4% y 30,8% restante corresponden a los grupos de DCL y Demencia

respectivamente. El 63,6% de la muestra total fueron mujeres, predominando en número sobre los hombres en los grupos diagnósticos, con excepción del grupo DCL.

Las diferencias de puntuaciones del Mini Mental (MMSE) entre los grupos dan la pauta del deterioro cognitivo que avanza gradualmente a medida que se va desde el grupo saludable hasta el demencial. Del mismo modo, las diferencias entre las medias de edad de los grupos son significativas. Esta diferencia es particularmente mayor respecto al grupo con demencia, lo cual sugiere pensar que a medida que las personas envejecen tienen mayores probabilidades de padecer deterioro cognitivo o demencia. Entre el grupo control y el grupo con DCL las diferencias de medias de edad son mucho menores (dos años aproximadamente), en comparación con la media de edad en demencia (prácticamente 10 años mayor que en los otros dos grupos). Estos datos son acordes con la documentación científica existente (Peña Casanova, 2005; Arizaga et al., 2005), e indican que a partir de los 65 años de edad hay que prestar más atención a los fallos de memoria para realizar controles y un seguimiento del avance de los mismos.

Tabla 1.
Características demográficas de la muestra completa y según grupos diagnósticos

<i>Características</i>	Total (n=143)	Saludables (n=57)	DCL (n=42)	Demencia (n=44)
Edad (M±SD)	65,88 ± 10,01	61,89 ± 9,47	63,95 ± 8,70	72,89 ± 8,17
MMSE (M±SD)	26,88 ± 4,39	29,25 ± 0,89	27,48 ± 4,53	23,3 ± 4,68
Sexo (%)				
hombre	52 (36,4%)	17 (11,9%)	22 (15,4%)	13 (9,1%)
mujer	91 (63,6%)	40 (28,0%)	20 (14,0%)	31 (21,7%)
Educación (%)				
básica	7 (4,9%)	0 (0,0%)	1 (0,7%)	6 (4,2%)
primario	32 (22,4%)	1 (0,7%)	13 (9,1%)	18 (12,6%)
secundario	44 (30,8%)	26 (18,2%)	10 (7%)	8 (5,6%)
terciario	24 (16,8%)	12 (8,4%)	7 (4,9%)	5 (3,5%)
universitario	36 (25,2%)	18 (12,6%)	11 (7,7%)	7 (4,9%)
TOTAL (%)	100%	39,90%	29,40%	30,80%

3.2 - Análisis de la variabilidad y tamaño de efecto

Se seleccionaron 4 de los 14 puntajes de sub pruebas del TAVEC que se consideran los más indicados para identificar déficits mnésicos de origen neurodegenerativo. Mediante un análisis descriptivo de los datos se observó la asimetría de la muestra, lo cual permitió determinar que la distribución muestral cumple con el

modelo de normalidad mínimo y aceptable para variables de estudio en psicología (± 2 SD). A su vez, tres de las sub pruebas seleccionadas (recuerdo libre a corto plazo, recuerdo libre a largo plazo, y recuerdo inmediato total) obtuvieron una significación superior a 0,05 en la Prueba de Levene, lo cual indica que se cumple la condición de igualdad de varianzas.

Se realizó un ANOVA de un factor para comparar las medias de los grupos y conocer si existe un efecto significativo del diagnóstico neuropsicológico sobre el rendimiento en la prueba de memoria TAVEC (Tabla 2). Las medias de los sujetos en las diferentes sub pruebas varían significativamente según el grupo clínico en el que se encuentren. La significación estadística de $0 < 0,05$ aporta evidencia de que las puntuaciones obtenidas por los pacientes varían significativamente según el diagnóstico clínico que tengan los mismos.

Tabla 2.
Comparación de medias mediante ANOVA de un factor

<i>Sub prueba</i>	<i>Saludable (n=57)</i>		<i>DCL (n=42)</i>		<i>Demencia (n=44)</i>		F	Sig.
	M	SD	M	SD	M	SD		
Recuerdo Inmediato	58,4	(8,48)	37,62	(9,80)	24,67	(9,46)	170,285	0
Recuerdo CP	11,67	(2,51)	5,45	(2,92)	1,45	(2,05)	207,066	0
Recuerdo LP	12,47	(2,50)	5,86	(2,88)	1,43	(2,31)	231,096	0
Discriminación	95,78	(4,10)	85,72	(8,69)	70,39	(13,99)	89,093	0

El contraste Post-Hoc Bonferroni demuestra que el rendimiento mnésico en las sub pruebas del TAVEC es mayor en las personas saludables que en aquellas que tienen DCL y mucho mayor que en aquellas con Demencia. A su vez las personas con DCL tienen un mejor rendimiento mnésico que las personas con Demencia. Utilizando un intervalo de confianza del 99% se encontró que entre todos los grupos la diferencia de medias era significativa al nivel 0.01. Esto podría representarse de la siguiente manera *Saludable > DCL > Demencia*.

Para tener más información al respecto, y conocer con exactitud el tamaño del efecto que tiene el diagnóstico clínico sobre las puntuaciones en la prueba de memoria se realizó la prueba estadística *d* de Cohen. Los resultados se muestran en la Tabla 3. Habiéndose encontrado en todos los casos una *d* > 0.8 se considera que el tamaño del efecto es grande.

Tabla 3.
Medida estandarizada del tamaño de efecto como diferencia de medias

<i>Sub prueba</i>	d de Cohen		<i>DCL- Demencia</i>
	<i>Saludable-DCL</i>	<i>Saludable-Demencia</i>	
Recuerdo Inmediato	2,27	3,76	1,34
Recuerdo CP	2,29	4,48	1,61
Recuerdo LP	2,45	4,6	1,71
Discriminación	1,57	2,8	1,35

3.3 - Especificidad y Sensibilidad diagnóstica de la prueba

En la Figura 1 se observa el gráfico correspondiente a la curva ROC en las sub pruebas del TAVEC para identificar pacientes con Demencia. El área bajo la curva (AUC) en este caso es de 0,997 para la sub prueba de recuerdo a corto plazo (RL-CP), 0,994 para el recuerdo a largo plazo (RL-LP), 0,996 para el recuerdo inmediato (RI-AT) y 0,991 para el índice de discriminación (Discrim). Esto significa que el test posee una excelente capacidad discriminativa para distinguir entre pacientes sanos y enfermos de demencia.

En la Tabla 4 se muestran diferentes puntos de corte en las sub pruebas del TAVEC en base al grado de sensibilidad y especificidad diagnóstica que aportan sobre la muestra clínica. Las puntuaciones iguales o inferiores al punto de corte elegido se consideran indicativas de posible deterioro. Se han distinguido con un sombreado los puntos de corte más próximos a la esquina superior izquierda de la curva, ya que es el punto en que se encuentra el menor número de errores globales: falsos positivos y falsos negativos.

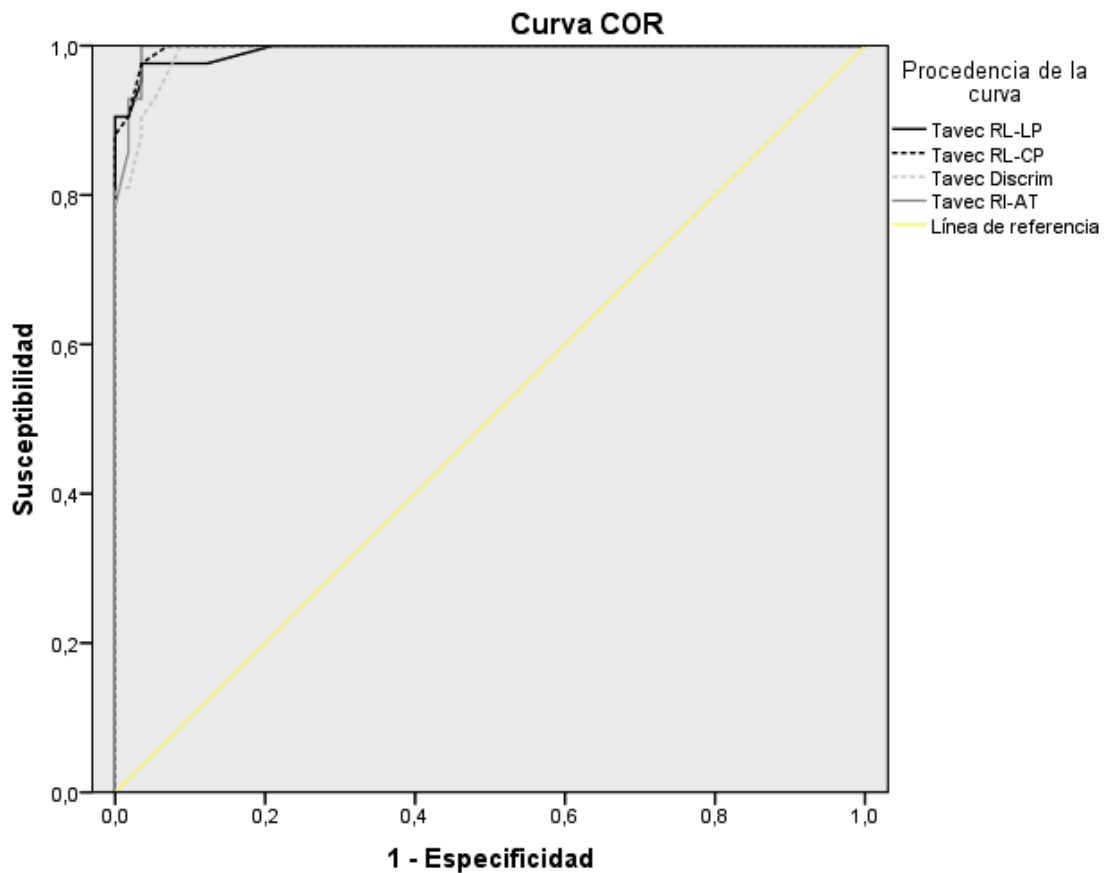


Figura 1. Curva ROC de las puntuaciones del TAVEC para identificar Demencia

Los puntos de corte seleccionados se redondean, ya que las puntuaciones del TAVEC son números enteros (cantidad de palabras recordadas por el sujeto en un ensayo). Como se observa en las Tablas 4 y 5, los puntos de corte arrojados por el sistema SPSS son decimales. Frente a esto se tomó la decisión de redondear ese número decimal según el caso. El único punto de corte que no se redondea es el de Discriminación ya que es un Índice del test que incluye decimales en la puntuación.

Ya que el uso de un punto de corte u otro depende de una decisión clínica en base a la demanda del momento, se puede redondear hacia abajo buscando mayor especificidad, o por el contrario redondear hacia arriba buscando mayor sensibilidad. Se recomienda en caso del DCL redondear hacia arriba como medida preventiva, al igual que en la conversión de DCL a Demencia. En el caso de la identificación de Demencia se puede recomendar redondear hacia abajo buscando mayor especificidad que permita confirmar o complementar el diagnóstico clínico.

Tabla 4.

Sensibilidad y especificidad de las sub pruebas del TAVEC en diferentes puntos de corte para detectar EA y DCL

<i>Subprueba</i>	<i>Deterioro Cognitivo Leve</i>			<i>Demencia</i>		
	<i>Puntaje</i>	<i>Sensibilidad</i>	<i>Especificidad</i>	<i>Puntaje</i>	<i>Sensibilidad</i>	<i>Especificidad</i>
Recuerdo Inmed.	≤46,5	0,881	0,912	≤41,5	0,929	0,965
	≤47,5	0,905	0,912	≤42,5	0,976	0,965
	≤48,5	0,929	0,895	≤43,5	1	0,965
Recuerdo CP	≤7,5	0,81	0,93	≤5,5	0,905	0,982
	≤8,5	0,905	0,912	≤6,5	0,976	0,965
	≤9,5	0,905	0,807	≤7,5	1	0,93
Recuerdo LP	≤8,5	0,857	0,93	≤5,5	0,905	0,982
	≤9,5	0,929	0,877	≤6,5	0,952	0,965
	≤10,5	0,929	0,789	≤7,5	0,976	0,965
Discriminación	≤92,04	0,738	0,825	≤86,33	0,905	0,965
	≤94,31	0,857	0,772	≤87,5	0,929	0,947
	≤95,45	0,905	0,544	≤89,77	1	0,912

El punto de corte óptimo para identificar demencia en las sub pruebas de recuerdo libre a corto plazo es de 6 puntos, el de recuerdo libre a largo plazo es de 7, mientras que para las sub pruebas de recuerdo inmediato y discriminación son de 43 puntos y 87,5% respectivamente. Sin embargo, se incluyen otros puntos de corte en las Tablas ya que la elección de un punto de la curva ROC es una decisión clínica que puede variar teniendo en cuenta cuál es el más adecuado para la población con la que se trabaja o el caso particular del momento.

En la Figura 2 se observa el gráfico correspondiente a la curva ROC en las sub pruebas del TAVEC para identificar pacientes con DCL. En este caso los puntos de corte óptimos son los siguientes: 9 puntos en recuerdo a corto plazo, 10 puntos en recuerdo a largo plazo, 94,31% en discriminación y 48 puntos en recuerdo inmediato. El área bajo la curva (AUC) es de 0,946 para la sub prueba de recuerdo a corto plazo (RL-CP), 0,953 para el recuerdo a largo plazo (RL-LP), 0,945 para el recuerdo inmediato (RI-AT) y 0,873 para el índice de discriminación (Discrim). Esto implica que el test posee una alta capacidad discriminativa para distinguir entre pacientes sanos y enfermos de deterioro cognitivo leve.

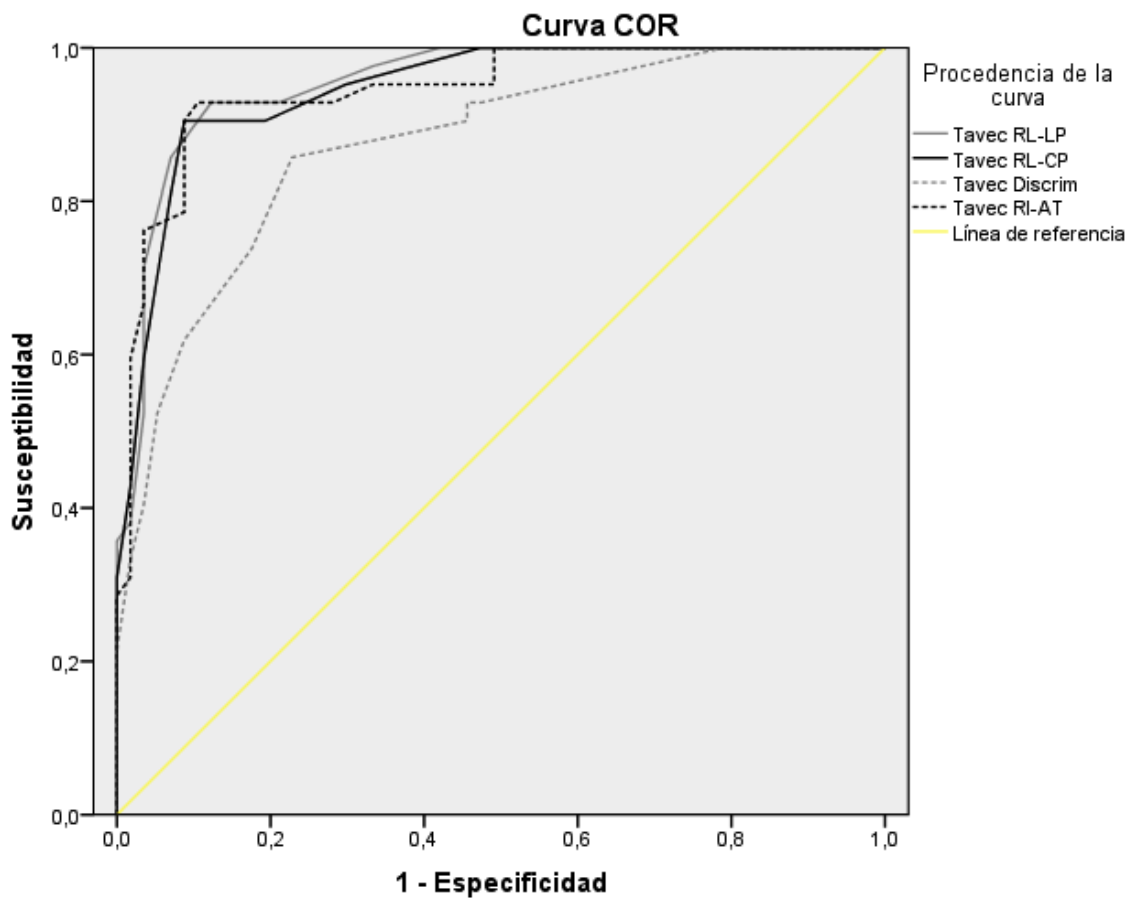


Figura 2. Curva de ROC de las puntuaciones del TAVEC para identificar DCL

La sub prueba de recuerdo a largo plazo es la de mayor utilidad para discriminar entre pacientes con DCL y sujetos sanos, seguida de la sub prueba de recuerdo a corto plazo y la sub prueba de recuerdo inmediato. La sub prueba de discriminación es la que menor AUC posee, siendo la menos discriminativa en comparación a las anteriores.

También se realizó un análisis para identificar sujetos que padecen DCL y avanzan hacia una demencia. En la Figura 3 se observa el gráfico correspondiente a la curva ROC en las sub pruebas del TAVEC para discriminar entre pacientes con DCL y demencia, es decir, para identificar la conversión a demencia. El área bajo la curva (AUC) es de 0,882 para el recuerdo a largo plazo (RL-LP), 0,853 para la sub prueba de recuerdo a corto plazo (RL-CP), 0,846 para el índice de discriminación (Discrim), y 0,83 para el recuerdo inmediato (RI-AT).

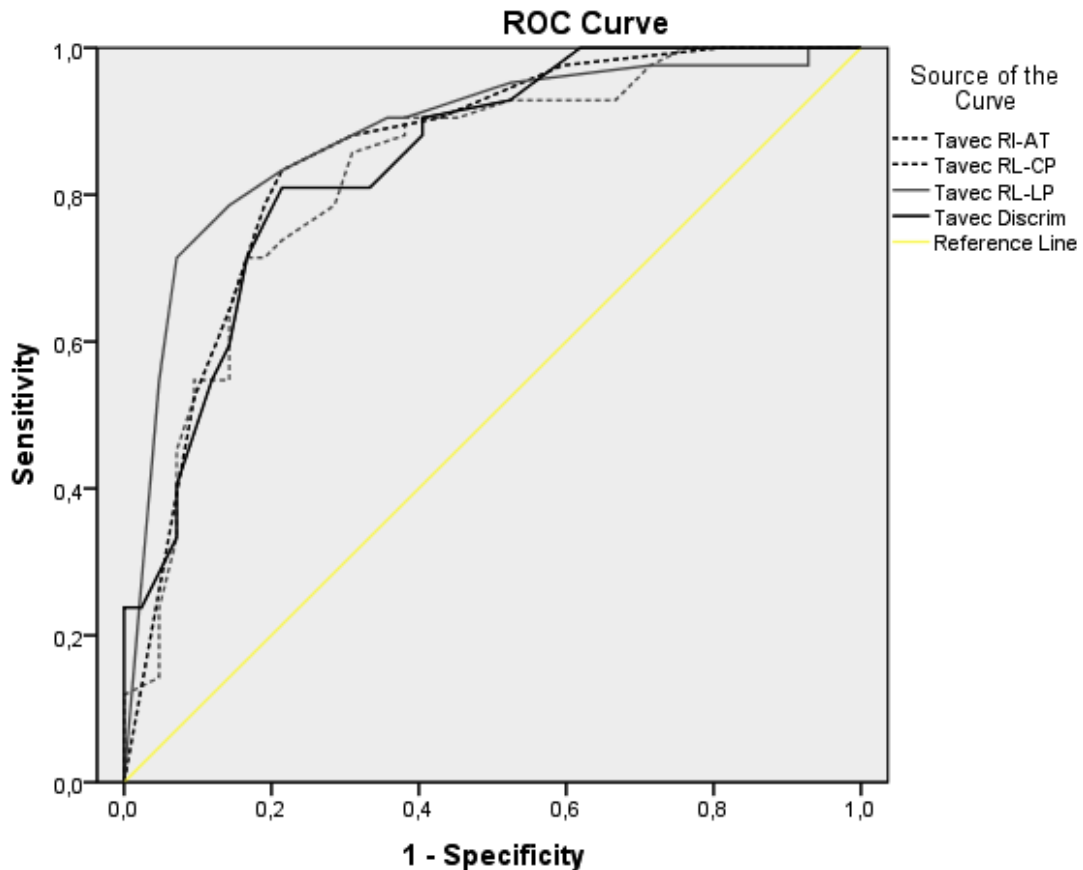


Figura 3. Curva de ROC de las puntuaciones del TAVEC para identificar la conversión a Demencia

Esto implica que para identificar sujetos con DCL que avanzan hacia demencia las pruebas de recuerdo libre a largo plazo y recuerdo libre a corto plazo son las que mayor capacidad de discriminación poseen. Estos resultados sugieren que el TAVEC posee una buena capacidad de discriminación (mayor a 0.8) entre estos grupos clínicos. En este caso los puntos de corte óptimos son los siguientes: 4 puntos en recuerdo a corto plazo, 4 puntos en recuerdo a largo plazo, 80,68% en discriminación y 34 puntos en recuerdo inmediato (Tabla 5).

Se puede observar que la capacidad de discriminación es más elevada para el diagnóstico de Demencia que para el de DCL comparando las AUC en los gráficos de las curvas ROC. A su vez la discriminación para identificar DCL y demencia a partir de la comparación con el grupo saludable (curvas de las Figura 1 y Figura 2) es mucho mayor que la discriminación entre DCL y demencia (curva de la Figura 3). Esto se encuentra directamente relacionado con las dificultades que el continuum cognitivo conlleva para diferenciar entre los cuadros clínicos adyacentes. Entre saludables y

demenciados la brecha es mayor por lo cual la capacidad de discriminación aumenta, pero entre saludables y sujetos con DCL el solapamiento implica mayor dificultad para generar una discriminación clara entre los grupos, por lo cual los valores de sensibilidad y especificidad descienden. Del mismo modo sucede en el solapamiento entre DCL y Demencia, lo cual genera mayor dificultad para detectar la conversión de un estado cognitivo al siguiente. A pesar de esto se lograron altos niveles de discriminación para identificar los grupos diagnósticos utilizando el TAVEC.

Tabla 5.
Sensibilidad y especificidad de las sub pruebas del TAVEC en diferentes puntos de corte para detectar la conversión de DCL en Demencia

<i>Sub prueba</i>	<i>Conversión a Demencia</i>		
	<i>Puntaje</i>	<i>Sensibilidad</i>	<i>Especificidad</i>
Recuerdo Inmed.	≤32,5	0,738	0,786
	≤33,5	0,786	0,714
	≤34,5	0,857	0,69
Recuerdo CP	≤2,5	0,786	0,81
	≤3,5	0,833	0,786
	≤4,5	0,881	0,69
Recuerdo LP	≤2,5	0,786	0,857
	≤3,5	0,833	0,786
	≤4,5	0,905	0,643
Discriminación	≤78,41	0,714	0,833
	≤80,68	0,81	0,786
	≤82,95	0,81	0,667

4 - CONCLUSIONES

El propósito principal de este estudio fue determinar la utilidad clínica del TAVEC para detectar de manera discriminada envejecimiento saludable, Deterioro Cognitivo Leve y Enfermedad de Alzheimer. Se realizó con el objetivo último de identificar marcadores cognitivos de deterioro que sean eficaces, de rápida y económica aplicación, facilitando arribar a diagnósticos tempranos de estas enfermedades neurodegenerativas.

Para lograr el propósito del estudio se analizó la sensibilidad (número de enfermos clasificados como positivos) y especificidad (número de sanos clasificados como negativos) diagnóstica del test de memoria episódica verbal TAVEC mediante el uso de curvas ROC, y se seleccionaron los puntos de corte considerados óptimos para generar diagnósticos clínicos con un margen de error mínimo.

Los valores de sensibilidad y especificidad arrojados por la curva ROC validan al test TAVEC como prueba diagnóstica. Los puntos de corte que se indican como óptimos han sido seleccionados aplicando el criterio más utilizado en pruebas de detección clínica, es decir, aquellos que reflejan mayor equilibrio entre especificidad y sensibilidad. Sin embargo, los puntos de corte seleccionados en este estudio no son unívocos, ya que se pueden tomar otros valores del conjunto seleccionado, los cuales corresponden a diferentes niveles de decisión clínica según la necesidad contextual del momento. Por ejemplo, en una situación en la que se quiera tomar una actitud preventiva (tamizando las posibles enfermedades antes de realizar el diagnóstico) se podría priorizar el valor de sensibilidad sobre el de especificidad. Por el contrario, ante una situación en la que se quiera confirmar un diagnóstico determinado (conjeturado a partir de los resultados en otras pruebas o indicios clínicos) se podría priorizar el valor de especificidad sobre el de sensibilidad.

Para realizar las curvas ROC se seleccionaron 4 de los 14 puntajes que arroja el TAVEC: recuerdo total inmediato (RI-AT), recuerdo libre a corto plazo (RL-CP), recuerdo libre a largo plazo (RL-LP), e índice de discriminación (Discrim). Esta selección se realizó de acuerdo a evidencia que existe en el ámbito de la investigación neuropsicológica. Las medidas de recuerdo demorado (ya sea a corto o a largo plazo) corresponden al dominio más afectado en demencia tipo Alzheimer, y la evidencia sugiere que prácticamente todos los pacientes con esta enfermedad pueden ser discriminados de los controles basándose en los puntajes obtenidos en el recuerdo libre a largo plazo de los test (Zakzanis, Kaplan y Leach, 1999). A su vez, se ha demostrado que los ensayos de recuerdo demorado utilizando el RAVLT contribuyen a la detección temprana de pacientes con EA y a la diferenciación entre EA, DCL y envejecimiento normal (Estévez-González et al., 2003). También se ha encontrado que las puntuaciones de los grupos saludables, con DCL y EA se diferencian en todas las sub pruebas del TAVEC, siendo más prominente en los recuerdos inmediatos y diferidos (Herranz, 2013).

Se realizaron tres curvas ROC utilizando los 4 puntajes descriptos: comparaciones entre el grupo control y DCL, comparaciones entre el grupo control y Demencia, y comparaciones entre DCL y Demencia. Claramente la mayor validez se encuentra en el segundo caso, al comparar saludables y sujetos con demencia la brecha de rendimiento mnésico en el test es mayor por lo cual los índices de discriminación son elevados en las 4 variables. El área bajo la curva (AUC) es superior a 0,99 en todas

ellas, siendo un puntaje casi perfecto ya que el nivel máximo de discriminación diagnóstica se expresa con el número 1.

En el caso de la curva ROC para identificar DCL, aunque los valores de AUC no son tan elevados como para el caso de la demencia, siguen siendo puntajes con una alta capacidad discriminativa. Las variables de recuerdo a corto plazo y recuerdo inmediato poseen un AUC superior a 0,94; mientras que el recuerdo a largo plazo posee el mayor AUC, superior a 0,95. La prueba de discriminación es la que posee menor AUC con un valor de 0,87. Respecto a la tercera curva (que buscaba discriminar el paso de DCL hacia Demencia) se obtuvo una buena capacidad de discriminación con una AUC de 0,882 en la sub prueba de recuerdo libre a largo plazo, seguida por valores de 0,85 a 0,83 en las otras sub pruebas.

En base a los resultados se considera al TAVEC un instrumento de evaluación con excelente capacidad discriminativa al detectar Demencia. Posee a su vez una muy buena capacidad discriminativa para detectar DCL, y una buena capacidad discriminativa para detectar la conversión de DCL a Demencia. Los resultados del estudio son relevantes, ya que aportan conocimiento científico que permitirá utilizar un instrumento de evaluación neuropsicológica para tomar decisiones clínicas de manera económica, rápida y con un margen de error mínimo. Sin embargo, hay algunas consideraciones particulares que deben ser tenidas en cuenta en este estudio. Como toda producción científica, se trata de un trabajo perfectible que puede mejorarse.

Una de las particularidades de este estudio es el hecho de que el grupo muestral de demencia no pudo conformarse de manera pura con casos de Demencia tipo Alzheimer confirmados. Debido a las condiciones epidemiológicas de la población argentina la mayoría de los casos de demencia en el país tienen etiología mixta, es decir neurodegenerativa y vascular. Esto se debe en gran parte a que casi no se realizan procesos prevención primaria ante los factores de riesgo vasculares (sobrepeso, hipertensión arterial, diabetes y tabaquismo como algunos de los principales) que ponen en riesgo al sistema nervioso y contribuyen de manera directa con el deterioro cognitivo de la población a medida que avanza la edad (Doval, 2009; Nigro et al., 1999).

Este hecho implicó la necesidad de incluir en el estudio a algunos casos de demencia con etiología mixta además de los casos de demencia tipo Alzheimer que estaban disponibles, con el objetivo de acceder a un número de casos mínimo aceptable. Todos los casos de demencia incluidos en este estudio poseían signos de neurodegeneración, pero en las resonancias magnéticas de algunos (en los casos de

demencia mixta) también se observaban signos de sufrimiento vascular en el tejido encefálico. A pesar de esta dificultad metodológica en el muestreo, los resultados encontrados parecen no haberse visto afectados, ya que como se describió anteriormente la capacidad de discriminación del test para el grupo de demencia fue casi excelente ($AUC > 0,99$). Sin embargo, es un factor que debería tenerse en cuenta a la hora de utilizar estos resultados en la práctica clínica y en investigaciones futuras.

Otra crítica que se puede realizar a este estudio es que se ha tomado al diagnóstico clínico que realizan los profesionales de neurociencias como referencia para contrastar la validez del instrumento. En el caso de la demencia el diagnóstico clínico suele ser sólido y en este estudio se ha complementado (en todos los casos en que estaba disponible) con los resultados de neuroimagen de los pacientes. Sin embargo, en el caso del Deterioro Cognitivo Leve hay mayores dificultades en cuanto al diagnóstico clínico, ya que a pesar de que en los últimos años su estudio aumenta de manera prominente aún quedan algunos problemas de delimitación que complican la tarea en la práctica. En el presente estudio se utilizaron los criterios diagnósticos de DCL más reconocidos y aceptados globalmente, formulados por Petersen (2004) en la Clínica Mayo. Una posibilidad sería la implementación de múltiples instrumentos o estudios que se complementen para darle mayor solidez al diagnóstico clínico de DCL.

Como líneas de investigación futura para profundizar en la temática se considera de gran importancia la realización de baremos para población argentina del TAVEC, ya que actualmente no se cuenta con los mismos y se trabaja con los originales españoles. La normalización y validación completa de instrumentos de evaluación neuropsicológica a la población argentina es sin duda una necesidad si se pretende seguir avanzando en esta área de estudio. También se considera que la implementación de estudios longitudinales puede ayudar a clarificar los solapamientos entre las entidades clínicas del continuum cognitivo, principalmente entre DCL y las otras dos condiciones estudiadas. El seguimiento a largo plazo del rendimiento cognitivo de los participantes con pruebas como el TAVEC puede brindar información clave. Este tipo de investigaciones ya se han realizado con resultados interesantes en otros países como España, pero ciertamente implican de un presupuesto considerable, difícilmente realizable sin apoyo de instituciones estatales o privadas. Por último, se considera que la realización de estudios que complementen el uso de herramientas de evaluación neuropsicológica con biomarcadores sería de gran utilidad para avanzar hacia un futuro

en que los diagnósticos tempranos de las enfermedades neurodegenerativas sean predominantes.

En conclusión, los resultados encontrados en este estudio son coherentes con la literatura científica precedente y cumplieron con las expectativas de lo que se esperaba lograr con este proyecto. Ante estos resultados se puede afirmar que el TAVEC es un test de memoria episódica verbal válido como prueba diagnóstica, con una alta capacidad de discriminación entre envejecimiento normal, Deterioro Cognitivo Leve y Demencia, siendo su mayor potencial discriminatorio entre controles y pacientes con demencia. Se trata de un instrumento de gran utilidad clínica, que además posee la ventaja de que su aplicación es rápida y económica.

A partir de esto se espera que se tengan en cuenta algunos aspectos a la hora de utilizar estos resultados. En primer lugar, se sugiere que el TAVEC sea administrado por personas capacitadas adecuadamente para evaluar del rendimiento mnésico, con un entrenamiento clínico que le permita reconocer variables que pueden intervenir en los resultados de una prueba: fatiga, déficit atencional, desinterés, etc. En segundo lugar, se considera de gran importancia aclarar que encontrar un único puntaje inferior al punto de corte seleccionado en alguna de las sub pruebas no es suficiente para determinar si la persona padece o no de deterioro cognitivo. Se recomienda que se evalúen los 4 puntajes seleccionados en esta investigación contemplando que al menos dos de ellos deben encontrarse por debajo de lo esperable para tener mayor seguridad que no se trate de un resultado azaroso. También deberá contemplarse la edad que tenga el sujeto y aspectos cualitativos, como por ejemplo la curva de aprendizaje verbal que haya tenido el evaluado en los primeros cinco ensayos de recuerdo inmediato.

Así mismo, incluso habiendo encontrado un rendimiento globalmente negativo en la prueba, ese resultado no puede considerarse de manera aislada como indicador suficiente para determinar un diagnóstico. Se trata, tal como fue planteado en los objetivos del estudio, de una herramienta que busca facilitar la detección de casos tempranos para alertar sobre el posible avance hacia una enfermedad neurodegenerativa. En todo caso se deberá tomar este indicio para continuar con una serie de estudios exhaustivos que permitan o no confirmar el diagnóstico preliminar.

REFERENCIAS

- Alberca Serrano, R., (2008). ¿Qué marcadores clínicos y paraclínicos predicen la conversión del deterioro cognitivo leve en una demencia? En D. A., Pérez Martínez y A., BerbelGarcía (eds.), *60 Cuestiones Prácticas en Neurogeriatría* (pp. 15-17). Madrid: SANED.
- Arizaga, R.L., Gogorza, R.E., Allegri, R.F., Barman, D., Morales, M.C., Harris, P. y Pallo, V., (2005). Deterioro cognitivo en mayores de 60 años en Cañuelas (Argentina). Resultados del piloto del Estudio Ceibo *Rev.Neurol.Arg.*; 30 (2): 83-9
- Armas Castro, J., Carrasco García, M. R., y Angel Valdés, S. (2008). Los factores de progresión del deterioro cognitivo leve a la enfermedad de Alzheimer. *Revista Habanera de Ciencias Médicas*, 7(4), 0-0.
- Arnáiz, E., y Almkvist, O. (2003). Neuropsychological features of mild cognitive impairment and preclinical Alzheimer's disease. *Acta Neurologica Scandinavica*, 107(s179), 34-41.
- Benedet, M. J., y Alejandre, M. A. (Eds.). (1998). *TAVEC. Test de Aprendizaje Verbal España-Complutense*. Madrid: TEA.
- Custodio, N., Herrera, E., Lira, D., Montesinos, R., Linares, J., y Bendezú, L. (2012). Deterioro cognitivo leve:¿ dónde termina el envejecimiento normal y empieza la demencia?. In *Anales de la Facultad de Medicina* (Vol. 73, No. 4, pp. 321-330). UNMSM. Facultad de Medicina.
- Doval, H. C. (2009). Más allá de la prevención cardiovascular. En el camino hacia la promoción de la salud. *Revista Argentina de Cardiología*, 77(4), 335-341.
- Dubois, B., Epelbaum, S., Santos, A., Di Stefano, F., Julian, A., Michon, A., et al., (2013). Alzheimer disease: from biomarkers to diagnosis. *Rev Neurol (Paris)*, 169(10), 744-751.
- Dubois, B., Feldman, H. H., Jacova, C., Dekosky, S. T., Barberger-Gateau, P., Cummings, J., et al., (2007). Research criteria for the diagnosis of Alzheimer's disease: revising the NINCDS-ADRDA criteria. *LancetNeurol*, 6(8), 734-746.
- Estévez-González, A., Kulisevsky, J., Boltos, A., Otermín, P., y García-Sánchez, C. (2003). Rey verbal learning test is a useful tool for differential diagnosis in the preclinical phase of Alzheimer's disease: comparison with mild cognitive impairment and normal aging. *International journal of geriatric psychiatry*, 18(11), 1021-1028.

- Gonzalez-Palau, F. et al., (2013). Clinical utility of the Hopkins Verbal Test-Revised for detecting Alzheimer's Disease and Mild Cognitive Impairment in Spanish population. *Archives of Clinical Neuropsychology*. Downloaded from <http://acn.oxfordjournals.org/>
- Herranz, S. G. (2013). Relevancia de los test neuropsicológicos de evaluación de la memoria episódica y de la función ejecutiva como marcadores en la detección precoz del Deterioro Cognitivo Ligero (DCL). Seguimiento longitudinal (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de Educación a Distancia).
- Centurión, E., Salera, C., Anciola, J., Abriata, M. G., Barbieri, M. E., Capriati, A. J., et al. (2008). Estado de conocimiento y agenda de prioridades para la toma de decisiones en Enfermedades Neurológicas: Alzheimer y otras Demencias en Argentina. Buenos Aires: Academia Nacional de Medicina
- León, O. G., y Montero, I. (2003). *Métodos de investigación*. Madrid: McGraw Hill.
- Loewenstein, D. A., Acevedo, A., Agron, J., Ownby, R., Barker, W., Strauman, S., et al. (2009). The utility of a brief memory screen in the diagnosis of mild memory impairment in the elderly: preliminary study. *Am J Geriatr Psychiatry*, 17(5), 437-440.
- Nigro, D. A. N. T. E., Vergottini, J. C., Kuschnir, E. M. I. L. I. O., Bendersky, M. A. R. I. O., Campo, I. V. O. N., De Roiter, H. G., & Kevorcof, G. R. E. G. O. R. I. O. (1999). Epidemiología de la hipertensión arterial en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Rev Fed Arg Cardiol*, 28, 69-75.
- Petersen, R. C. (2004). Mild cognitive impairment as a diagnostic entity. *Journal of internal medicine*, 256(3), 183-194.
- Peña Casanova, J. (2005). *Activemos la mente, actualización 2005*. Barcelona, Fundación la Caixa.
- Valls-Pedret, C., Molinuevo, J. L., y Rami, L. (2010). Diagnóstico precoz de la enfermedad de Alzheimer: fase prodrómica y preclínica. *Rev Neurol*, 51(8), 471-480.
- Westerberg, C., Mayes, A., Florczak, S. M., Chen, Y., Creery, J., Parrish, T., ... & Paller, K. A. (2013). Distinct medial temporal contributions to different forms of recognition in amnesic mild cognitive impairment and Alzheimer's disease. *Neuropsychologia*, 51(12), 2450-2461.

Zakzanis, K., Kaplan, E. F., Leach, L. (1999). *Neuropsychological Differential Diagnosis*. Sweat & Zeitlinger.

Relación Estado-Mercado en la Argentina de post crisis y su influencia en la política comercial de productos básicos

Argentina post crisis market-state relationship and its influence in commodities commercial policy

Autora: Lic. Noemí Camisassa

Carrera: Lic. Relaciones internacionales – Lic. Ciencia Política

Email: noemicamisassa@gmail.com

Resumen

Con la crisis del 2001 la manera en que se hacía economía en la Argentina se vio profundamente alterada. El modelo neoliberal imperante hasta el momento fue cuestionado y, al demostrarse incapaz de combatir la crisis, comenzó la búsqueda de un nuevo rumbo para la política económica del país. El presente escrito busca analizar cómo la posición del gobierno argentino en el periodo 2003 – 2011, respecto a cuál es la relación que debe existir entre Estado y Mercado, determinó el nuevo modelo económico, haciendo hincapié en la forma en que influyó en el diseño de la política de restricción al comercio de productos básicos. A partir de una metodología comprensivista se analizaron las manifestaciones realizadas por los presidentes acerca de la relación estado-mercado a fin de presentar cuál es la postura que poseen respecto a la misma y como ésta influyó en la implementación de las restricciones y/o retenciones a la exportación. Para esto se utiliza como base teórica los planteos de la economía política, partiendo de Gilpin y Grieco, y complementando el análisis con autores especializados en la región latinoamericana.

Abstract

With the crisis of 2001 the way economy was done in Argentina was profoundly altered. The neoliberal model was questioned and judged unable to stop the crisis, and the search of a new course for the country's economic policy started. The present paper analyzes how the government's position regarding the relationship between state and market determined the new economic model, emphasizing how it influenced the design of trade restrictions applied to commodities. This study was performed by analyzing from an interpretative perspective the statements made by presidents about the market-state relationship, in order to recognize their standing and how it affected the implementation of export retentions and restrictions. This research is guided by the proposals of political economy, starting with Gilpin and Grieco and completing the analysis with authors specialized in Latin America.

Palabras claves: relación estado-mercado, retenciones, recuperación económica, kirchnerismo.

Key words: market-state relationship, trade restrictions, economic recovery, kirchnerismo.

1 - Introducción

La economía requiere, para funcionar, del marco institucional que provee un gobierno nacional a través de sus decisiones en política macroeconómica. El poder del Estado, por otra parte, ha estado siempre fuertemente unido a su capacidad de generar riqueza, lo que le provee de una razón de peso para interesarse e intentar influir sobre los resultados de la economía. El mercado constriñe el poder y capacidad de elección del gobierno influyendo en mayor o menor medida en sus políticas económicas, y aún cuando favorece a la sociedad en su conjunto, siempre habrá grupos perdedores o menos favorecidos que están indefensos ante los resultados negativos de las interacciones del mercado si no existe la protección brindada por el Estado. Esa protección frente al mercado, brindada por el Estado a sus

ciudadanos, lleva a un debate entre la conveniencia de seguir políticas de apertura, dirección o restricción del mercado. Este debate muchas veces está identificado con el que tiene lugar entre proteccionistas y liberales, entre el cierre y la apertura de la economía nacional (Grieco et al, 2003).

La discusión entre políticas proteccionistas o liberales debe partir no de una separación entre Estado y Mercado sino del reconocimiento de su mutua relación y dependencia, ya que los mercados están incrustados en sistemas sociales que influyen en la forma en que la economía política, tanto nacional como internacional, se desenvolverá (Gilpin, 2001).

Con el fin del modelo neoliberal en Argentina, el país había implementado y encontrado inadecuados -en las últimas décadas- dos modelos contrapuestos: por un lado el modelo intervencionista del Estado productor y por otro el modelo neoliberal del Estado mínimo. Esto significa que la experiencia histórica desaconsejaba confiar en la efectividad de cualquiera de los dos. Se hizo preciso en cambio construir desde la dirigencia nacional un nuevo modelo que se ajustase al pasado inmediato y el contexto político, económico, social e internacional en el cual estaba inserto el país, y que respondiese a la necesidad de salir de la crisis y reposicionarse en el mercado internacional con un nuevo perfil.

Al asumir la tarea de construir un nuevo modelo económico, la dirigencia nacional debía reflexionar y elaborar los roles que considerase debían jugar el Estado y el Mercado en ese nuevo modelo y qué relación entre ambas instituciones se favorecería desde el gobierno. Así, del Estado mínimo y el mercado desregularizado del modelo neoliberal se pasó a un nuevo tipo de relación, determinada por la concepción que el gobierno argentino de pos-crisis tuviera sobre la responsabilidad del Mercado ante el Estado y viceversa. Y la redefinición de ésta relación afectaría directamente al sistema de restricciones y permisos aplicados a la política comercial argentina, la cual jugaría un importante papel como mecanismo de recuperación. Las medidas de restricción a la exportación y la recaudación por retenciones adquirieron un nuevo papel como instrumentos del Estado en su relación con el mercado, debido a la capacidad de influencia sobre éste que aquellos le otorgan.

Por lo detallado hasta aquí, el problema de investigación que motivó el análisis que presentaremos a continuación busca responder a la pregunta: ¿Cuál es la influencia que el cambio de posición del gobierno argentino, sobre la relación Estado-Mercado durante el periodo 2003-2011, tuvo en el diseño del régimen de exportación de productos básicos

(granos y carne) del periodo, observando dicha influencia en la aplicación de medidas de retención y restricción a la exportación?

Para llevar a cabo la investigación se analizó la situación de pos-crisis en la que se encontraba la Argentina en el año 2003, se investigó el cambio gradual que se sucedió en la relación Estado-Mercado a partir de la situación de reconstrucción económica y la posición específica que adoptaron los titulares del gobierno argentino en el periodo 2003-2011. Con respecto a dicha relación se identificó la base ideológica que surge de dicha posición, que sustenta y caracteriza la gestión gubernamental de la economía, para finalmente analizar la forma en la cual dicha base ideológica se refleja en el régimen de restricciones a la comercialización de productos básicos, entendiendo los mismos como granos (soja, trigo y maíz) y carne, y utilizando como casos de estudio las medidas de retenciones y restricciones a la exportación aplicadas a éstos.

Para realizar el análisis mencionado *supra* se utilizó una metodología comprensivista, orientada al análisis de sentido, a través de la cual se estudió la información recolectada desde los supuestos teóricos de la economía política extraídos de los autores norteamericanos Robert Gilpin (2001) y Joseph Grieco (2003), complementados y adaptados a la realidad latinoamericana por los escritos de varios autores especializados en la región, como Mario Rapoport (2011), Enzo Faletto (1989) y Arturo Guillén (2008).

2- Diseño metodológico

La investigación se enmarcó en el método cualitativo, incorporando el aporte del comprensivismo, pues al pretender analizar la posición del gobierno con respecto a la relación entre el Estado y el Mercado buscamos captar, a través del análisis de sus producciones discursivas, la postura de un conjunto de personas con respecto al tema en cuestión y analizar cómo se ve reflejada en sus acciones, particularmente en el diseño del sistema de restricciones impuestas al comercio internacional de productos básicos.

Se atribuyó entonces una gran importancia al concepto del sentido que el actor atribuye a sus acciones, los significados intersubjetivos y su evolución en el periodo de tiempo señalado, centrándose de esta forma en el lenguaje y la acción social, y la forma en que lo expresado a través del primero se refleja en la segunda (Vieytes, 2004).

En cuanto al tipo de investigación, el estudio se dividió en dos etapas. La primera, de tipo exploratoria, en la cual se buscó presentar el cambio en la posición que sobre la relación entre Estado y Mercado tiene el gobierno argentino en el periodo 2003-2011. Y la segunda etapa, una investigación correlacional, buscando plantear la influencia que el cambio en dicha posición provoca sobre el diseño del sistema de restricciones al comercio internacional de productos básicos. El fin de este procedimiento es generar una investigación explicativa/comprendida en términos de Weber, en la cual se busca explicar una serie de acciones a partir de los significados intersubjetivos de las mismas (Vieytes, 2004).

La técnica de recolección de datos utilizada es la observación documental, pues se utilizan datos existentes que se encuentran disponibles y que han sido producidos originalmente con objetivos diferentes a los de la presente investigación, lo que hace de la misma una investigación documental. Se utilizan como fuentes secundarias los datos generados por publicaciones gubernamentales o periódicas, libros, bases de datos y documentos web, mencionando específicamente los discursos oficiales de los presidentes del periodo relacionados con la temática que nos ocupa, los artículos publicados por la revista de Ciencia Política: de la Ciudad de Buenos Aires a la Aldea Global, y notas periodísticas de diarios nacionales, como por ejemplo Clarín o La Nación.

En lo que concierne al análisis de los datos, se utiliza el diseño de análisis textual, entendiendo a los textos como unidades “capaces de albergar un contenido que, leído e interpretado adecuadamente (...) abre las puertas al conocimiento de diferentes dimensiones de la vida social” (Vieytes, 2004, p. 290), teniendo presente que debe ser analizado en relación directa con el sujeto social que lo enuncia y el contexto en que lo hace, pues se busca comprender tanto lo manifestado expresa y voluntariamente, como lo tácito; aquellos datos que se expresan de manera no manifiesta y que son captados a través del contexto, entendiendo a éste como el marco de referencias que contiene la información que permite captar el contenido y significado presentes y latentes en el texto (Vieytes 2004).

Por último, la presente investigación es un estudio de caso, puesto que busca recopilar e interpretar toda la información posible acerca de un fenómeno, la influencia del cambio de posición acerca de la relación entre Mercado y Estado del gobierno argentino en el

periodo 2003-2011 sobre el diseño del sistema de restricciones al comercio internacional de productos básicos de esa época.

3- Análisis del cambio de la posición del gobierno con respecto a la relación entre Estado y mercado 2003-2011

En el manejo de la economía y las relaciones comerciales, Néstor Kirchner abogó por recuperar el protagonismo del Estado frente al mercado. Esto se aprecia especialmente con respecto a la recuperación de la capacidad regulatoria, debido a que se responsabilizó de la crisis del 2001 al sector privado y a la libre regulación del mercado (Schatzky 2009).

Se optó por un quiebre con el paradigma estatal neoliberal: el modelo neodesarrollista de Estado incorporado desde el kirchnerismo revierte las políticas del menemismo. Se desplaza el sistema productivo de valorización financiera, tercerización de la economía y endeudamiento externo, y se lo reemplaza por la revalorización del mercado interno y el fomento a sectores estratégicos de la industria nacional (Rositano, 2012), a través de la reestatización de empresas, el control de precios, la concesión de subsidios o la intervención en el comercio exterior, la revalorización del capital productivo y un proyecto de reindustrialización, el control de las reservas de divisas del banco central y el rol creciente de esta entidad en la dirección de la política económica nacional, entre otras (Horvath, 2012).

Kirchner utilizó el poder y soberanía presidencial para redefinir la relación entre política y economía, entre Estado y Mercado, utilizando la situación de default y crisis económica como un punto de quiebre con la forma en que se venía administrando dicha relación. Con la priorización del Estado y la política sobre el mercado y la economía, surge un nuevo marco en el cual la administración kirchnerista concentrará poder y que determinará y encauzará su accionar posterior (Svampa, 2007).

La fuerte devaluación del año 2002 provocó que el valor de las exportaciones aumentase bruscamente. Con la aplicación de derechos de exportación, parte de ese incremento se transfirió directamente al sector público, lo que significó que el aumento en el tipo de cambio incrementó a su vez el potencial de las reservas del Estado como instrumento de regulación cambiaria. Dado que el gobierno mantuvo el gasto controlado, el

alivio en la situación de caja redujo la presión sobre la política monetaria, lo que permitió bajas tasas de interés y una reducción de salida de capital. Así, desde el punto de vista fiscal, la contribución de los derechos de exportación elevó el monto de tributación a niveles mayores a periodos previos, lo que sostuvo superávits primarios y permitió un aumento considerable en el gasto público, que sirvió de sustento a las políticas de recuperación primero, y a políticas redistributivas luego, sin que el país debiese recurrir a financiamiento externo (Kosacoff, 2007).

El discurso kirchnerista describió este accionar como el de un Estado que recauda e interviene (Quiroga, 2008). La base teórica que sustenta este análisis señala, desde Guillén (2008) y Faletto (1989), que el desarrollo económico en la región latinoamericana consiste en la búsqueda de construir un proyecto de desarrollo y autodeterminación nacional. Dicha búsqueda se vuelve frenética en tiempos de crisis macroeconómica, puesto que en dicho contexto los problemas económicos, políticos y sociales que se enfrenta llevan a un replanteamiento del rol del Estado. Esto es así porque cada modelo de desarrollo involucra una inserción internacional específica que determina la configuración del sistema productivo, la modalidad de la estructura social y los bloques que dominan el poder político, con lo que en definitiva el modelo de desarrollo que se establece determina en gran medida las relaciones al interior de la sociedad y entre ésta y el sistema internacional. Esto conlleva que la creación de un modelo de desarrollo no sea solo una cuestión de carácter económico, sino que implique importantes decisiones políticas: es necesario construir un modelo que atienda a las necesidades específicas de la realidad de la economía argentina del momento y haga el mejor uso de las características y competencias de su sistema de producción, respondiendo a la necesidad de salir de la crisis y reposicionarse en el mercado internacional con un nuevo perfil.

Por esto al asumir la tarea de construir un nuevo modelo económico, la dirigencia nacional debe reflexionar y elaborar el rol que considera deben jugar el Estado y el Mercado. El nuevo modelo buscará reparar los daños provocados por el anterior, recuperando el rol del Estado como participante activo de la economía y haciendo del desarrollo social uno de sus objetivos fundamentales.

“Sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente, debemos hacer que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado

excluye y abandona. Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades (...)". (Discurso del Sr. Presidente de la Nación, Doctor Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa, 26/05/2003)

Ante un Mercado que falla a la sociedad debido a la distribución desigual inherente a su funcionamiento, Kirchner presenta al Estado como su contraparte necesaria, recuperando su rol regulador, articulador y planificador con influencia sobre la economía y los impactos de ésta sobre la sociedad. La vuelta del Estado al campo de la economía significa la búsqueda de recuperar el control del mercado interno y la capacidad de dictar la estructura y reglas generales que todos los actores económicos deben respetar en sus interacciones en el mercado. Estas cuestiones se relacionan con lo que Faletto (1989) llama un consenso general en América Latina, acerca de la responsabilidad del Estado en promover políticas orientadas a reanimar el proceso de acumulación, restablecer la capacidad de crecimiento y promover el desarrollo.

El presidente Kirchner plantea en su primer discurso presidencial del año 2003 que la función del Estado será garantizar las condiciones macroeconómicas que el país requiere, para que su sociedad pueda crecer y desarrollarse. Los objetivos del nuevo gobierno en aquel momento fueron producir más y distribuir con mayor eficiencia lo que se produce.

En cuanto al nuevo modelo económico a implementarse, el proyecto de la administración kirchnerista gira en torno a cuatro ejes principales: la inclusión social/distribución del ingreso, el consumo, la inversión pública en infraestructura y la recuperación de la industria nacional. Se buscó entonces combinar inversión pública con equilibrio fiscal, superávit primario con el cumplimiento de la deuda social, el pago de la deuda con el crecimiento de la economía, el normal funcionamiento de la actividad económica con la estabilidad de precios y la corrección de las fallas del mercado, la protección del consumidor y el inversor con una búsqueda de mercado externos.

De esta manera, de las políticas sociales para ayudar a la población en lo peor de la crisis y de la necesidad de un crecimiento equilibrado, surge el cariz redistributivo del nuevo modelo, que guiará la acción gubernamental y moldeará la relación del Estado con el Mercado.

A lo largo del gobierno de Kirchner, el rol del Estado en la economía para asegurar resultados creció. Ya no se constituía solo como un facilitador, sino un creador de condiciones y, paulatinamente, un demandante de las mismas al Mercado. Se pidió a los sectores con mayor renta una actitud de solidaridad para con el resto de la sociedad. Dicha solidaridad estaba relacionada con mantener cierto nivel de precios y tarifas, así como la planta de empleados. Este fue el primer punto de la construcción de un discurso que abarcó todo el proyecto kirchnerista y tuvo una particular importancia en sustentar un incremento en la intervención y recaudación sobre dichos sectores, al considerar que como su rentabilidad surgía gracias a las condiciones macroeconómicas sostenidas por el Estado, éste tiene derecho a reclamar una parte de la misma para redistribuirla en la sociedad.

La intervención estatal se orientó a mejorar las asignaciones ineficientes del mercado, promoviendo el desarrollo económico a través de un poder coercitivo legalmente cualificado, ordenando o prohibiendo algunas acciones por ley y cambiando los precios relativos vía el sistema fiscal cuando esto se consideraba necesario (Przeworski, 2011). Surgió en el discurso el argumento que las iniciativas privadas y los diferentes sectores económicos no podrían prosperar si no fuese por las condiciones macroeconómicas sostenidas por el Estado, por lo que el gobierno tiene a su vez el derecho de, en retribución por ese apoyo, establecer ciertas condiciones como el nivel de precios (se asocia por primera vez en un discurso oficial el precio de los commodities y la inflación interna), el abastecimiento interno y la exportación con valor agregado y solicitar la contribución de dichos sectores, especialmente aquellos con ingresos en dólares, para llevar a cabo la redistribución del ingreso, planes sociales e inclusión social (Discurso del Sr Presidente de la Nación, Doctor Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa, 1/03/2006).

Esta colaboración deja de ser voluntaria y se convierte en parte del modelo. Se realiza un proceso general de seguimiento de precios, justificado en la necesidad de evitar que se dé un proceso de encarecimiento de los costos de la economía que pudiese constituirse en un obstáculo para el crecimiento. La intervención gubernamental se justifica, por tanto, en la necesidad de evitar el desarrollo de una situación inflacionaria.

Se comprueba en la realidad argentina la creencia de Gilpin (2001) de que las políticas domésticas y sus interacciones son determinantes vitales del volumen y dirección del comercio internacional, siendo especialmente influyentes las políticas monetaria, fiscal y

comercial, diseñadas no solo para incrementar los beneficios sino también como forma de amortiguar el impacto interno de las fuerzas externas.

A la apelación al empresariado nacional, se agrega el reclamo directo a la contribución de los productores agropecuarios en materia de nivel de precios, primero, y de abastecimiento, después. Surge así el reclamo con respecto a la situación de la mesa de los argentinos, que será muy importante durante la administración de la sucesora de Kirchner, Cristina Fernández (Palabras del Presidente Néstor Kirchner en la Localidad bonaerense de Berazategui, 25/01/2006).

La presidente consideró la energía y los alimentos como los dos temas centrales en los que el Estado debía centrarse y asegurar su producción y distribución. Durante su administración adquiere mayor asertividad el argumento de que las exportaciones debían crecer sin afectar negativamente al mercado interno, y el gobierno convierte este punto en una de sus banderas. En su primer discurso presidencial, Fernández plantea que los sectores de la economía deben seguir los dictados de la lógica política en su accionar, a fin de retribuir a la sociedad las condiciones macroeconómicas en las cuales pueden desenvolverse. Desde esta perspectiva, se considera absurdo que un sector solo reciba y no aporte. La presidente llamará a esto el acuerdo de una sociedad, en el cual el Estado debe comprometerse a mantener el superávit primario y comercial, continuar con las políticas de desendeudamiento y acumulación de reservas, etc. A cambio, en el sector privado debe construirse un círculo virtuoso en el cual los productores de alimentos, beneficiados por el tipo de cambio sostenido por todos los argentinos, combinen un nivel de precio adecuado y el crecimiento del mercado interno con un aumento en las exportaciones y los ingresos de divisas. Se hace entonces más asertiva la interlocución con los empresarios, particularmente del campo, sobre su debida contribución a la economía nacional y las condiciones en que deben hacerlo (Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner ante el Congreso de la Nación Argentina, 1/03/2008).

Este discurso se recrudecerá con el debate en torno a las retenciones que rodeó el conflicto con el campo en el año 2008. El gobierno planteó que no estaba dispuesto a permitir que por avaricia el sector agrícola generase el desabastecimiento y el reinado de precios excesivos en los productos que constituyen la mesa de los argentinos. Así, la inclusión social se utilizó como fundamento para determinar las reglas que debían seguir

ciertos sectores económicos en su interacción con el mercado. Se planteó además que las retenciones no eran una carga fiscal, sino una medida redistributiva orientada a disminuir la brecha creada por el mercado entre sectores sociales.

Estos argumentos, en un primer momento, únicamente relacionado con el derecho estatal de recaudar para redistribuir, paulatinamente irían incluyendo visos de dirección sobre la forma en que el sector agropecuario debía producir, como por ejemplo, el peso del animal para la venta o el intento de que se priorice la producción de un cultivo sobre otro. Cuando esto se combinó con las condiciones que se pedían para el mercado interno, surgieron las cuotas de exportación. Se legitimó la idea de que la producción argentina debe priorizar el consumo interno y que solo una vez cubierta la demanda de éste a precios razonables se lleva a cabo la exportación (Discurso de la Presidenta Cristina Fernández durante el encuentro en apoyo a las medidas en Parque Norte, Ciudad de Buenos Aires, 27/03/2008).

En esta línea de pensamiento, cuando tales condiciones no son cumplidas por el sector agropecuario, el Estado debe intervenir para asegurar la soberanía alimentaria de los argentinos. Quienes exportan productos que se consumen internamente deben asegurar el abastecimiento a un precio razonable, y quienes exportan productos que no se consumen mucho en el país deben contribuir con la recaudación (Discurso de la Presidenta Cristina Fernández durante el acto de anuncio de nuevas medidas para los productores agropecuarios, en la Casa Rosada, el jueves 27/03/2008). Las medidas implementadas que afectaron el comercio internacional de productos básicos se justificaron en base a los objetivos distributivos y de producción del nuevo modelo.

4- Políticas de intervención en la comercialización: casos de la soja, trigo, maíz y carne

En el transcurso de los 8 años que constituyen el periodo de estudio, las políticas aplicadas desde el gobierno expresaron diferentes posturas. En la presidencia de Néstor Kirchner se manifiesta una postura según la cual el Estado toma un rol activo en la economía para compensar las carencias sociales y redistributivas que provoca en la población el funcionamiento normal del mercado, considerando a las dos instituciones como simbióticas, necesarias y complementarias la una de la otra. Se interviene para

equilibrar los efectos de la economía sobre la población, con objetivos básicamente de inclusión social.

Para la presidencia de Cristina Fernández sin embargo, la intervención del Estado en la economía está orientada a controlar los efectos del funcionamiento del mercado. El Estado interviene para asegurar determinados resultados, que desde la óptica del modelo implementado, el mercado y los agentes económicos que operan en él tienen la responsabilidad de generar. El modelo de crecimiento económico y desarrollo social instaurado durante el kirchnerismo basa así la legitimidad de las ganancias económicas de los sectores productivos en la contribución de estos a la estrategia de inclusión social implementada. Esta colaboración comprende desde el cumplimiento de las obligaciones fiscales a la modificación de la actividad productiva, ya sea en volumen, tipo de producto, grado de industrialización y fijación de precios.

Tal como se interpreta de la información hasta aquí presentada, en los 10 años transcurridos entre 2001 y 2011 la posición del gobierno argentino sobre la relación entre el Estado y el Mercado pasó de un extremo neoliberal de libre mercado y Estado mínimo a una posición “nacional y popular” de carácter neo-desarrollista, en la cual un Estado interventor buscó determinar los resultados y los efectos en su sociedad del funcionamiento del mercado. Esto provocó que cuestiones tales como asegurar el abastecimiento, mantener el nivel de precios, sostener el superávit comercial, el crecimiento de la industria nacional, la generación de empleo y el desarrollo del mercado interno, por nombrar algunos de ellos, fueron los objetivos que guiaron el diseño de la política comercial del periodo, especialmente en la comercialización de alimentos.

Al encontrar inaceptable que el mercado no proveyese de un abastecimiento prioritario al mercado interno, a un precio considerado adecuado desde el gobierno, el Estado intervino en el funcionamiento del Mercado (tanto en su fase de producción como de comercialización) para asegurar la seguridad y soberanía alimentaria de los argentinos. En un país caracterizado por sus exportaciones de origen agropecuario, esto significó intervenir directamente en el diseño de la política comercial de dichos productos.

Para el presente análisis se seleccionaron la soja, el trigo, el maíz y la carne debido a que representan cuatro de las seis producciones primarias principales del sector

agropecuario en Argentina y tienen un fuerte peso en la canasta básica de la población del país, junto con el girasol y el sector lácteo.

Las retenciones no fueron una medida originaria de la administración kirchnerista. Fueron instauradas en marzo del 2002 (con un 20% tanto para el trigo como para el maíz, y de un 27,5% para la soja, entre otros productos afectados) durante la presidencia de Eduardo Duhalde, con el objetivo de aprovechar el potencial productivo y exportador del sector agrícola como una fuente de ingresos que sacase adelante al resto de la economía.

Además de la cuestión recaudatoria, la medida fue justificada en la necesidad de atenuar el efecto de la devaluación sobre los precios internos, en especial sobre los productos que componen la canasta familiar. Debido al alto precio de los commodities en ese momento, se corría el riesgo de que los precios internos de esos bienes exportables se fijaran en dólares, lo que en una economía con una moneda devaluada, combinada con salarios bajos, podía resultar catastrófico para el consumidor local. Así, a través de la instauración de estos impuestos a la exportación, el porcentaje de divisas que se retenía a los productores evitaba el aumento de precios y proveía al Estado de una forma de tributación de administración simple para recaudar ingresos en divisas a ser utilizados para enfrentar la delicada situación fiscal del momento (Pedrazzi, 2010).

Durante el mandato presidencial de Kirchner, y particularmente a partir del año 2004, los ingresos de exportaciones se incrementaron gracias al aumento de los precios internacionales. Esta situación coyuntural se acompañó desde el gobierno con medidas orientadas a aprovechar la oportunidad de crecimiento que la ocasión representaba, como el mantenimiento de las tarifas de servicios públicos y el precio del combustible, a fin de apoyar la rentabilidad productiva evitando el aumento de los costos. Se consolidó además a las retenciones como un instrumento para desvincular los precios internos de los internacionales en materia de productos de exportación y para compatibilizar la preservación de elevados superávits fiscales con las necesidades del gasto público en función de los compromisos de la deuda y las necesidades sociales, productivas y de infraestructura (Rapoport, 2011). El periodo 2002-2007 se caracterizó por la intervención en los mercados mediante “acuerdos” con los productores y/o cámaras y el reparto de subsidios a la producción, en una búsqueda de atenuar los efectos del control de los precios (Colomé 2008). Paulatinamente se generaron desde el gobierno diferentes mecanismos de

intervención *ad hoc*, como la obligación de registro previo de las operaciones de exportación, la aplicación de precios de referencia y complejos sistemas de subsidio cruzado, todo orientado a hacer frente al efecto en el mercado interno del persistente aumento de los precios internacionales de los productos agrícolas y evitar así un proceso inflacionario y de suba en el valor de productos pertenecientes a la canasta básica.

Además, en razón del importante porcentaje que representaron las retenciones en la recaudación gracias a un contexto de altos precios internacionales, se descartó su carácter temporal. Este cambio en su status se vio reflejado en la modificación de los porcentajes de retención en el año 2007 (28% para el trigo, 25% para el maíz y una 35% para la soja), cuando se las adapta al aumento de los precios internacionales. Se profundiza también su uso como instrumento para desvincular los precios internos de los internacionales en materia de productos de exportación, contener la inflación y compatibilizar la preservación de elevados superávits fiscales con las necesidades de gasto público.

Con el conflicto con el campo que surge en el 2008 por el establecimiento de las retenciones móviles, se incluye en el discurso gubernamental un carácter distributivo asociado a las mismas, dándoles un papel en la estabilidad de los precios y el abastecimiento en el mercado interno. Sin embargo, a partir del revés político que significó la derogación de la Resolución 125 que establecía las nuevas retenciones y del estallido de la crisis internacional en el año 2008, que incluyó una caída en el precio de los commodities, las retenciones dejaron de ser vistas como un instrumento adecuado para alcanzar dichos objetivos y se profundizó la utilización de medidas de restricción a la exportación.

Los cupos de exportaciones tomaron relevancia en la intervención del gobierno en el funcionamiento del mercado a partir del año 2006, cuando se consolidaron las tendencias inflacionarias del año 2005. A fin de contener esta situación, el gobierno centró su enfoque en la administración de la producción, comercialización y precio de dos productos con gran incidencia en la canasta básica: la carne y el trigo. Con posterioridad, se incorporó también el maíz.

En el caso de la carne, se consolidaron dos formas de intervención. Mientras que las cuotas de exportación, el peso y el nivel de precios fueron modificados en numerosas ocasiones según el contexto y las necesidades del momento, la aplicación de derechos a la

exportación y la discrecionalidad a la hora de autorizar los ROE, y por tanto la exportación, se convirtieron en medidas constantes de intervención sobre este mercado (OMC, 2013).

Debido a lo inadecuado de la estrategia implementada y a la falta de consideración en el diseño de la misma de las características particulares del sector, los efectos de la intervención fueron contundentes: aumento del margen de intermediación así como del precio interno respecto al internacional, caída del stock ganadero en un 20%, de la faena en un 32%, de la producción 26% y del consumo 20%; desplome de las exportaciones (-76%); caída de empleo en toda la cadena (-13%); cierre de establecimientos ganaderos (-5%), frigoríficos (-20%) y feedlots (-25%). No solo disminuyó la producción total de carne, sino que además se cuadruplicó el precio al consumidor para los años de la presidencia de Cristina Fernández. Todas las medidas aplicadas al sector ganadero compartieron algunas características: el cortoplacismo, pues todas fueron tomadas pensando sólo en morigerar los resultados de la inflación de los meses subsiguientes; la improvisación, pues se diseñaron sin un entendimiento sistemático de la fuente de los problemas; la ineficiencia, pues sólo algunas medidas lograron parcialmente frenar la suba de precios, y analizadas en su conjunto, fueron ineficaces para lograr ese fin, teniendo a la vez severos efectos negativos sobre el sector; y por último, un fuerte sesgo contrario a la exportación y al aumento de la productividad (Anchorena et al., 2013).

Con respecto a los granos, se estableció el ROE verde, un permiso de exportación que limitó la cantidad de toneladas que podían salir del país. Se creó el Registro de Existencia de granos, con el cual el sector público tiene acceso a todos los datos referentes a la producción, almacenamiento y venta de trigo, maíz y soja en el país. Mientras que para la soja el ROE verde consistió principalmente en un mecanismo de seguimiento de su producción y comercialización con el objetivo de combatir la evasión o “venta en negro”, en el caso del trigo y el maíz, estos registros fueron el primer paso en una serie de medidas orientadas a influir en su monto de producción, precio y abastecimiento interno. Debido a que el otorgamiento del ROE verde era necesario para la salida de estos cultivos en operaciones de exportación, se restringía la misma a través de una medida administrativa, luego acompañada con el establecimiento de cuotas máximas (Castro et al., 2008).

Los planes para que se priorizase el cultivo del trigo sobre otros granos no prosperaron, y gracias a la diferencia en las características de la producción los efectos de la intervención

sobre la agricultura, en comparación a la ganadería, fueron menores. Los granos, al producirse en un periodo estacional de aproximadamente 6 meses, proveyeron a los productores de una mayor flexibilidad para adaptarse al cambio: a las medidas implementada por el gobierno el productor agrícola podía responder con un cambio en sus planes productivos, ya fuese en el monto sembrado o directamente utilizando otro cultivo.

Esto permitió que el sector, si bien afectado tanto por cupos de exportación como por fuertes retenciones, tuviese una rentabilidad relativa mayor que la de la ganadería, lo que fomentó el remplazo de esta actividad por aquella, agravando el declive en la producción de carne.

5- Conclusiones

La redefinición por la cual han pasado los conceptos de Estado y de Mercado en la Argentina de pos-crisis, así como la forma en que se construyó la posición del gobierno kirchnerista con respecto a la relación entre ambas instituciones, fue afectada por variados intereses y circunstancias, identificadas en el presente análisis con el rechazo al neoliberalismo, la construcción de un nuevo proyecto político y económico orientado al desarrollo social, el apoyo a la industrialización, la creación de empleo y el desarrollo del mercado interno, la identificación de la energía y los alimentos como los temas centrales del nuevo siglo, el conflicto con el campo y la crisis internacional.

El nuevo gobierno se inclinó por un Estado presencial, reparador, protector y promotor que recuperase su rol en el funcionamiento de la economía para asegurar el crecimiento, el desarrollo económico y la inclusión social, protegiendo a los sectores que el mercado no alcanza y corrigiendo los fallos de su funcionamiento. Estas cuestiones implicaron un empoderamiento del Estado en relación al Mercado y el surgimiento de viejos y nuevos compromisos cuyo cumplimiento el primero exigió del segundo. Estos planteos llevaron a una redefinición del rol del Estado y del mercado, de la relación entre ambos, y de estos para con la sociedad. Con la priorización del Estado y la política sobre el mercado y la economía, comenzó a definirse el perfil del modelo económico de la nueva administración. Mientras mayor fue el número de reglas y resultados con los que debía cumplir el mercado,

mayor fue la capacidad y poder que el Estado desarrolló, lo que lo convirtió en un participante activo de la economía.

La intervención en el mercado del trigo y de la carne a partir del año 2005, marcó un cambio en las exigencias que desde el Estado, en tanto representante de la sociedad, se exigían al mercado, no bastando ya con la contribución impositiva, incluyéndose además la estabilidad de precios.

El Estado no intervino ya con el propósito de solucionar fallas en el funcionamiento del mercado (que no existían en el caso de estos productos) sino que pasó a implementar políticas orientadas a influir directamente en la formación de precios, lo que llevó paulatinamente a influir sobre la producción y comercialización de dichos productos. Al instituirse la estabilidad de los precios y, por tanto, la lucha contra la inflación como objetivos gubernamentales, cambió también el propósito por el cual se aplicaban los derechos de exportación. De ser una medida principalmente recaudatoria adquiere prioridad su utilización para desvincular los precios internos de los internacionales.

Durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner se da un incremento de la intervención estatal y grado de control que el gobierno busca ejercer sobre el funcionamiento del mercado y sus resultados. Esto se vio reflejado en la nueva modificación a las retenciones que se intentó establecer en el año 2008, las llamadas retenciones móviles, cuya implementación habría significado el establecimiento de un máximo al precio percibido por el productor, pasando a las arcas del Estado el 95% de todo aumento futuro en los valores internacionales.

Aunque por sí misma la medida no prosperó en el tiempo, fue un punto de quiebre en la construcción del modelo. El gobierno pasó de presentarse como un gobierno social demócrata moderno sustentado en el apoyo de sectores de la clase media, a priorizar una faceta progresista, nacional y popular, ya no solo de abandono del estado mínimo, sino orientado al crecimiento del rol del Estado en las relaciones económicas, incrementándose el gasto público, las políticas sociales y la intervención estatal (Forlani, 2009).

Como consecuencia del conflicto del 2008, y en defensa de las políticas de intervención llevadas a cabo, se incorporó al discurso presidencial la distribución del ingreso y la búsqueda de un desarrollo conjunto y equilibrado del mercado interno y de las exportaciones, que combinase el crecimiento del mercado interno, a precios estables y con

abastecimiento prioritario, con el crecimiento de las exportaciones. La idea de que las exportaciones y el mercado interno pueden crecer al mismo tiempo sustentó las intervenciones en el sector de alimentos, que abarcaron toda la cadena de producción y comercialización de los mismos. Se sumó a la aplicación de derechos de exportación la utilización de medidas administrativas y restricciones directas para obstaculizar o suspender las exportaciones de los productos que se deseaba a disposición del mercado interno.

Existieron dos estrategias de intervención del gobierno en razón de sus objetivos de comercio: por una parte, una estrategia diseñada con orden y jerarquía y, al menos parcialmente, consensuada con los agentes sociales involucrados, incluyéndose en ella los instrumentos de orden comercial, monetario y financiero dirigidos a “proteger la reindustrialización”. También estaban relacionados con la disminución del desempleo, el aumento de los salarios y la distribución de la riqueza personal y regional. Y por otro lado “una estrategia espasmódica, que se ordena de acuerdo a necesidades coyunturales, y que no aparece concertada con los actores involucrados” (Peri, 2008, pág. 137), de la cual forman parte las retenciones, restricciones a la exportación, cupos y compensaciones sectoriales aplicadas con el fin de mantener estables los precios internos, generar divisas para la redistribución y asegurar el abastecimiento. Las medidas fueron aplicadas cuando surgió la necesidad de actuar ante una determinada coyuntura como la emergencia o pérdida de competitividad de un determinado sector, u obtener en el cierre de ciertos balances un signo positivo. Estas medidas entraron en colisión con los intereses de los sectores productivos objeto de las mismas, que sufrieron la presión impositiva, el desincentivo a la inversión, la concentración de la producción (al desaparecer pequeños y medianos productores) y una pérdida de trabajo y traslado a los sectores urbanos (Peri, 2008).

El análisis de las fuentes muestra que el problema con dichas intervenciones es que alteraron el funcionamiento del mercado sin estar respaldadas por estudios previos, desconociendo las características y ciclos de producción de las actividades sobre las que se aplicaron, así como las consecuencias a corto, mediano y largo plazo que las medidas implementadas tendrían sobre ellas. Esto llevó a un impacto negativo en la producción de dichos bienes. El proceso de diseño de las políticas a implementarse pecó de priorizar resultados en el corto plazo pasando por alto los efectos que dichas medidas podían tener en

la producción en el mediano y largo plazo, constituyendo un problema que muchas veces volvió inefectiva la intervención misma.

A pesar de la priorización que a la cuestión dio el gobierno, no existió un debate integrado que permitiese articular las necesidades del consumo local a precios diferenciados de los internacionales, con políticas estratégicas de mediano y largo plazo que facilitasen a los productores agropecuarios planificar su actividad en consonancia con metas comunes que beneficiasen a la sociedad.

Bibliografía

- ANCHORENA José, DOMÍNGUEZ Andrés y MELITSKO, Silvana (2013), *Historia de un fracaso: política de carne bovina, 2005-2013*, Fundación Pensar
- CASTRO Lucio, y DIAZ FRERS, Luciana (2008), *Las Retenciones sobre la mesa: del conflicto a una Estrategia de Desarrollo*, Documento de Trabajo N°14, Política Fiscal e Inserción Internacional – Área de desarrollo Económico, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la equidad y el crecimiento.
- COLOMÉ, Rinaldo (2008), “Sobre Política Agraria Argentina en el Período 1933-2007”, *Revista de Economía y Estadística, Cuarta Época, Vol. 46, (N°1)*, pp. 108-133.
- FALETTO, Enzo (agosto 1989) “La Especificidad del Estado en América Latina”, en *Revista de la CEPAL (N°38)* 161-200, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile
- FORLANI, Mauro (2009) “Reflexiones sobre el período Kirchnerista 2003-2009” (Versión electrónica) *Revista de Ciencia Política: de la Ciudad de Buenos Aires a la Aldea Global (N°8) Instituciones y procesos gubernamentales IV*
- GILPIN, Robert (2001) *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press, Princeton.
- GRIECO, Joseph e IKENBERRY, John G (2003) *State Power and World Markets, The International Political Economy*, W.W. Norton, New York.
- GUILLÉN, Arturo (2008) “Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina”, Correa E, Deniz J y Palazuelos A (Coordinadores) *América latina*

y *Desarrollo económico: Estructura, Inserción Externa y Sociedad* (pp.15-42)
Editores Akal S.A, Madrid

- HORVATH, Julián (2012) “Legitimidad democrática y representación política en la Argentina del nuevo siglo: los orígenes del kirchnerismo y el liderazgo presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007)” (Versión electrónica) *Revista de Ciencia Política: de la Ciudad de Buenos Aires a la Aldea Global N°16 Instituciones y procesos gubernamentales*.
- KOSACOFF, Bernardo (2007) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Santiago de Chile, Chile, Publicación de las Naciones Unidas, Colección de documentos de Proyectos de la CEPAL.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (2013), *Examen de las Políticas Comerciales*, Informe de la Secretaría, Órgano de Examen de Políticas Comerciales, documento WT/TPR/S/277
- PEDRAZZI, Juan Francisco (2010) “Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. La recuperación argentina luego de la crisis de 2001” (Versión electrónica) *Revista de Ciencia Política: de la Ciudad de Buenos Aires a la Aldea Global N° 11: Instituciones y procesos gubernamentales VII*.
- PERI, Graciela (2008), *Prioridades de las políticas de Comercio Exterior de Argentina*, Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable “Apoyo a los Procesos de Apertura e Integración al Comercio Internacional”, Fundación Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales.
- PRZEWORSKI, Adam (2011) “Acerca del Estado: una perspectiva principal-agente”, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* 143-168, Publicación del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Ciudad autónoma de Buenos Aires
- QUIROGA, Agustina (2008) *Aspectos de la política económica kirchnerista*, Trabajo final de grado, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- RAPOPORT, Mario (2011), “Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas”, Frascina S y Vazquez Blanco J coordinadores, *Aportes de Economía*

Política en el Bicentenario de la Revolución de Mayo pp.s/d, Buenos Aires, Argentina, Prometeo Libros

- ROSITANO, Federico (2012) “El sello del César. Algunas consideraciones sobre el liderazgo kirchnerista” (Versión electrónica) *Revista de Ciencia Política: de la Ciudad de Buenos Aires a la Aldea Global N°17 Instituciones y procesos gubernamentales*.
- SCHATZKY, Martín (2009) “Análisis de los gobiernos de Carlos Menem y del matrimonio Kirchner en clave regional y de reforma del Estado” (Versión electrónica) *Revista de Ciencia Política: de la Ciudad de Buenos Aires a la Aldea Global N°8 Instituciones y procesos gubernamentales IV*
- SVAMPA, Maristella (2007) *Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo* (Versión Electrónica). Cuadernos del CENDES Volumen 24 (N°65).
- VIEYTES, Ruth (2004) *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad*, Buenos Aires, Argentina: Editorial de las Ciencias.

Revista de Ciencia y Técnica de la Universidad Empresarial Siglo 21

Año 9 – Número 1

Mayo 2016 – ISSN 1851-4790

**Impacto de la Cooperación Espacial Argentino-Brasileña en la Autonomía
sobre el Atlántico Sur (2002-2012)**

Impact of Argentine-Brazilian Space Cooperation on South Atlantic Autonomy (2002-2012)

Autora: Ibarra, Natasha Anabel

Carrera: Licenciatura en Relaciones Internacionales

Mail: ibarra.natasha@gmail.com

Resumen

Debido a la crisis energética y alimentaria, los mares están siendo revalorizados por los recursos naturales que albergan. La tecnología espacial permite a los Estados conocer, controlar y gestionar sus espacios marítimos soberanos. Sin embargo, históricamente los recursos tecnológicos se han concentrado en un reducido grupo de potencias que proveen servicios de geo posicionamiento, teledetección y comunicación. Es necesario comprender cómo operan estos vínculos de dominación y cómo impactan sobre la capacidad del Estado. La Cooperación Sur-Sur científico-tecnológica puede contribuir al acceso al espacio y promover la autonomía, entendida como la capacidad de tomar decisiones en función de los propios intereses y considerando las restricciones externas. El presente trabajo investiga el impacto de la cooperación espacial argentino-brasileña sobre la autonomía en el Atlántico Sur. El objetivo es contribuir a la valoración del estado actual del proceso de cooperación, sus logros y sus desafíos futuros.

Abstract

Because of the energy and food crisis, seas are being revalued by the natural resources they contain. Space technology allows States to understand, control and manage its sovereign maritime spaces. However, historically technological resources have concentrated in a small group of powers that provide services of geo positioning, remote sensing and communication. It's necessary to understand how these ties of domination operate and how they impact on the ability of the state. South-South scientific and technological cooperation can contribute to access to space and promote autonomy, understood as the ability to make decisions based on their own interests and considering the external constraints. This paper investigates the impact of the argentine-brazilian space cooperation on autonomy in the South Atlantic. The aim is to contribute to the assessment of the current state of the cooperation process, its achievements and its future challenges.

Palabras Clave Autonomía – Argentina – Atlántico Sur - Brasil– Cooperación Espacial

Key words Autonomy – Argentina – Brazil – South Atlantic - Space Cooperation

Introducción

La teledetección satelital tiene incidencia en la toma de decisiones de un Estado debido a que provee información estratégica para la gestión productiva y el control de sus recursos naturales. Esta capacidad, en un contexto de restricción internacional, es un indicador de autonomía. Sin embargo, debido al costo que conlleva, los Estados suelen optar por importar la información, prescindiendo del desarrollo tecnológico y habilitando a que otros sean los que monitoreen su territorio.

La cooperación Sur-Sur permite afrontar conjuntamente costos y riesgos. Además, puede facilitar la defensa de intereses específicos y aumentar los márgenes de maniobra internacional; es decir, puede promover la autonomía.

La cooperación espacial ha estado históricamente afectada por dificultades presupuestarias, paradigmas político-económicos y coyuntura internacional. El neoliberalismo, el endeudamiento y la posguerra Fría llevaron a los países latinoamericanos a alinearse con las potencias, condicionando el accionar del Estado, el desarrollo de la Ciencia y Tecnología (CyT), y la cooperación. En cambio, la crisis del neoliberalismo y el fracaso de las recetas del Consenso de Washington condujeron a una

perspectiva crítica y una revalorización de la política científico-tecnológica, el rol del Estado, la búsqueda de la autonomía y la cooperación Sur-Sur. En este contexto se enmarcan los gobiernos de Argentina y Brasil posteriores a 2002.

Tanto el gobierno de Argentina como el de Brasil son conscientes de la necesidad de controlar sus espacios marítimos. Ambos países han incursionado unilateralmente en proyectos oceanográficos, Pampa Azul y Amazonia Azul respectivamente, para la conservación y manejo de recursos naturales, el desarrollo tecnológico y de las industrias vinculadas al mar, el fortalecimiento de la conciencia marítima y el respaldo de la soberanía. Por otro lado, el interés de ambos países se ha reflejado en la misión satelital bilateral SAC-E/SABIA-Mar, aunque aún no ha podido lanzarse.

El objetivo general del trabajo de investigación del que es producto este escrito fue analizar el impacto de la cooperación espacial argentino-brasileña en la autonomía sobre el Atlántico Sur durante el período 2002-2012. Los objetivos específicos del estudio fueron: analizar el desarrollo espacial de Argentina y Brasil; describir el proceso de cooperación espacial argentino-brasileña teniendo en cuenta los acuerdos, proyectos e intereses de ambas partes; e identificar las políticas públicas de Argentina y Brasil para el control del Atlántico Sur.

Resultados más relevantes

En los últimos años el mar ha sido revalorizado. De ser un medio pasó a ser un fin, de algo ajeno y extraño a un reservorio de riquezas, de la captura de subsistencia a la explotación industrial, del mar libre al espacio jurisdiccional habitable y productivo. Se ha comprendido su importancia como vía de comercio y turismo, como fuente de recursos naturales (en un contexto de crisis energética y alimentaria), etc. (Erice, 2014).

La capacidad estatal es la habilidad del Estado de tomar decisiones, y es autónoma cuando dichas decisiones se basan en intereses propios a pesar de los condicionamientos externos. Implica la generación y coordinación de información estratégica; el mantenimiento del orden; la gestión económica de los recursos; la protección social; y el posicionamiento internacional (Bersch, Praça y Taylor, 2013; Repetto, 2003).

La tecnología espacial permite generar información con valor agregado. Se han identificado seis grandes áreas de aplicación: comunicación, navegación, recursos naturales vivos, recursos hidrocarburíferos, y ambiente¹²³.

¹ Plan Espacial Nacional Argentina en el Espacio 2004-2015. CONAE. <http://www.conae.gov.ar/prensa/PlanEspacial2004-2015.pdf>

² Plan Espacial Nacional Argentina en el Espacio 2004-2015. Actualización 2010-2015. CONAE. <http://www.conae.gov.ar/index.php/espanol/sobre-conae/plan-espacial-nacional/argentina-en-el-espacio-2004-2015-actualizacion-2010>

Comunicación

Los principales sistemas de comunicación satelital (INMARSAT, Argos, Euteltracs y Omnitrac) han surgido de la iniciativa estadounidense y, excepto en el caso de INMARSAT, son en la actualidad propiedad de Estados Unidos⁴⁵. Actualmente, tanto Argentina como Brasil poseen proyectos de telecomunicaciones satelitales: Argentina ya puso en órbita dos satélites geostacionarios Arsat y ha presentado ante el Congreso un proyecto de ley para la promoción del desarrollo satelital en esta área. Brasil, por su parte, comenzó a planificar el proyecto Satélite Geostacionario de Defensa y Comunicaciones Estratégicas (SGDC), después del escándalo de espionaje estadounidense⁶. Sin embargo, no está especificado si estas misiones tendrán impacto en las comunicaciones marítimas.

En lo referido a comunicaciones de emergencia, ambos países participan de distintas instancias internacionales vinculadas: Convenio SOLAS para la seguridad Humana, SAR (búsqueda y rescate), SMSSM (socorro y seguridad) y Cospas-Sarsat (alertas satelitales de socorro)⁷⁸.

Navegación

El transporte marítimo concentra el 80% del comercio internacional, por lo que es fundamental controlar esta vía para prevenir delitos y garantizar la seguridad nacional (Velázquez Elizarrarás, 2013; Amsler, 2014; Koutoudjian, 2011). La teledetección permite identificar embarcaciones y conocer detalles técnicos. El sistema AIS, con cobertura global, depende de una empresa canadiense llamada ExactEarth⁹.

Argentina utiliza tecnología satelital para promover la seguridad de la navegación, conociendo la dinámica de las masas de agua, las irregularidades del fondo marino, el movimiento de los hielos oceánicos, determinando distancias entre embarcaciones, etc. Brasil, por su parte, planifica en un

³Programa Nacional de Atividades espaciais 2012-2021. AEB. <http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/PNAE-Portugues.pdf>

⁴Emergencias Marítimas. Búsqueda y Salvamento y el SMSSM. OMI. 1999. http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=2323

⁵Departamento de Pesca (2003) Operaciones Pesqueras. Sistemas de Localización de Buques vía Satélite. En FAO (2003) Orientaciones Técnicas para la pesca responsable. Suplemento I. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/w9633s/W9633S00.pdf>

⁶El Satélite Brasileño SGDC será lanzado en 2016. Infoespacial, 07/09/2013. <http://www.infoespacial.com/latam/2013/09/07/noticia-el-satelite-brasileno-sgdc-sera-lanzado-en-2016.html>

⁷Argentina desarrolla un Nuevo equipo para su sistema de búsqueda y rescate por satélite. Infoespacial, 12/10/2015. http://www.infoespacial.com/latam/2015/10/12/noticia-argentina-desarrolla-nuevo-equipo-sistema-busqueda-rescate-satelite.html?utm_source=twitterfeed&utm_medium=facebook

⁸Emergencias Marítimas. Búsqueda y Salvamento y el SMSSM. OMI. 1999. http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=2323

⁹El Sistema AIS por Satélite. HISDESAT. http://www.hisdesat.es/esp/satelites_ais.html

futuro utilizar un sistema más complejo, de carácter defensivo, para disuadir a quienes intenten incursionar en su espacio sin su autorización¹⁰¹¹. En sus Planes de Defensa contempla como hipótesis de conflicto la invasión anfibia por parte de las potencias¹².

Gestión de Recursos Naturales Vivos

Actualmente el mundo atraviesa una crisis alimentaria, debida a diversos factores: el aumento sin precedentes en el precio de los alimentos, la disminución de reservas, la especulación y los efectos del Cambio Climático sobre la producción, entre otros. Esta crisis profundiza la brecha entre países importadores y exportadores de alimentos, a la vez que genera problemas económicos, humanitarios, sociales, de desarrollo, políticos y de seguridad.

Ante este panorama, la biomasa marina representa una importante reserva de alimentos. Sin embargo, la mayoría de las 19 grandes regiones pesqueras identificadas por la FAO están en crisis por la sobreexplotación y la degradación medioambiental. Los Estados, entonces, deben desarrollar políticas de conservación y racionalización para promover la sustentabilidad.

Para ello, pueden recurrir a distintos instrumentos: cupos, límites a la cantidad de buques, establecimiento de zonas de veda, control de capturas o desembarcos, investigación de daños, etc. (Koutoudjian, 2011; Lenera, 2013). Asimismo, el uso de sistemas de geo posicionamiento satelital permite monitorear la posición de los buques según las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) y las zonas reglamentadas de pesca¹³¹⁴.

En el caso de Argentina, su mar territorial es el segundo a nivel global, ya que posee una de las mayores biomásas, sólo superada por la de los mares antárticos (Koutoudjian, 2011). A fines de la década del '90, la sobreexplotación y la desregulación pusieron en riesgo la sustentabilidad. Desde entonces, se promovió la regulación (Régimen Federal de Pesca), institucionalización (Consejo Federal), y el control (monitoreo satelital)¹⁵.

Los riesgos de sobreexplotación nacional no son los únicos desafíos. La pesca extranjera ilegal se manifiesta a través de distintos mecanismos: ingresando furtivamente en el espacio soberano,

¹⁰Brasil. Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe, Capítulo 12. RESDAL. Edición 2012. Pp. 148-157. <http://www.resdal.org/atlas/atlas12-12-brasil.pdf>

¹¹ Plan Espacial Nacional Argentina en el Espacio 2004-2015. Actualización 2010-2015. CONAE. <http://www.conae.gov.ar/index.php/espanol/sobre-conae/plan-espacial-nacional/argentina-en-el-espacio-2004-2015-actualizacion-2010>

¹²Sistema de sensoriamiento remoto e protecao marítima. Marinha do Brasil. Meiosdisponíveis e futuros. Defesa Br http://www.defesabr.com/MB/mb_protecao.htm

¹³ Sistemas de Seguimiento de Barcos Pesqueros (SSB). Departamento de Pesca y Acuicultura - FAO <http://www.fao.org/fishery/vms/es>

¹⁴Manual de Intereses Marítimos. Armada Argentina. 2007 <http://www.armada.mil.ar/pag.asp?idItem=188>

¹⁵Resolución 764/2001. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Consejo Federal Pesquero. Legislaciones y Normativas. <http://www.cfp.gob.ar/index.php?inc=legnacional&id=5809&lang=es>

operando en las áreas adyacentes a Malvinas con licencias británicas que nuestro país no reconoce, o cazando especies transzonales en el borde de la ZEE (Koutoudjian, 2011)¹⁶.

El Plan Espacial Argentino (PEA) contempla el monitoreo de recursos ictícolas¹⁷. Desde 2003 utiliza un Sistema de Posicionamiento de Buques Pesqueros que incluye GPS para determinar datos técnicos e INMARSAT para transmitir la información¹⁸. Algunas especies traszonales poseen instrumentos especiales de monitoreo: los calamares son monitoreados mediante radares nocturnos que captan la luminosidad utilizada por los poteros, y las ballenas Franca Austral son controladas con satélites como SAC-A o SAC-C (Lenera, 2013)^{19,20}. Por su parte, Brasil utiliza desde 2006 un Programa Nacional de Rastreo de Embarcaciones Pesqueras (Preps), y desde 2010 monitorea satelitalmente la pesca de langosta (Murias, 2010)²¹.

Argentina y Brasil cooperan en la conservación y la explotación de sus recursos vivos desde finales de la década del '60, cuando reconocieron la convergencia de intereses y características de sus ecosistemas en cuanto a la fragilidad, extensión y riqueza biológica. Sin embargo, la vinculación en general se limita al intercambio de información y permisos de pesca^{22,23}.

Gestión de Recursos Hidrocarbúrferos

Los hidrocarburos representan el 95% del valor económico de los recursos no renovables marinos. Su demanda es creciente debido al impacto en el desarrollo nacional (para que crezca un 1% el PBI, la matriz energética debe aumentar entre un 2 y un 3%), y en el posicionamiento internacional (porque su posesión se traduce en capacidad de lobby). Esto genera, en consecuencia, conflictos entre los Estados para acceder a los yacimientos y explotarlos (Koutoudjian, 2011; Palomeque, 2007). Por ello es necesario disponer de tecnología para controlar los recursos nacionales²⁴.

¹⁶Manual de Intereses Marítimos. Armada Argentina. 2007 <http://www.armada.mil.ar/pag.asp?idItem=188>

¹⁷Plan Espacial Nacional Argentina en el Espacio 2004-2015. Actualización 2010-2015. CONAE. <http://www.conae.gov.ar/index.php/espanol/sobre-conae/plan-espacial-nacional/argentina-en-el-espacio-2004-2015-actualizacion-2010>

¹⁸Resolución 764/2001. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Consejo Federal Pesquero. Legislaciones y Normativas. <http://www.cfp.gob.ar/index.php?inc=legnacional&id=5809&lang=es>

¹⁹Acta 12/2014. Buenos Aires, 24 de abril de 2014. Consejo Federal Pesquero <http://www.cfp.gob.ar/actas/ACTA%20CFP%2012-2014.pdf>

²⁰La magnitud de la depredación queda evidenciada en los mapas que se generan con la información de esos radares, donde las luces de las embarcaciones agrupadas en el borde de la ZEE son equiparables a las generadas por las grandes urbes de la región

²¹Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite. PREPS. Ministério da Pesca e Aquicultura http://sinpesq.mpa.gov.br/preps_cms/download/materiais_publicitarios/PREPS.pdf

²²Entendimiento argentino-brasileño sobre el texto del proyecto de resolución a propósito del aprovechamiento de los recursos naturales para la adecuada ejecución de los principios 21 y 22 de la Declaración sobre el Medio Humano (1972)

²³Acuerdo sobre Cooperación en Materia Ambiental (1996)

²⁴Cómo afrontar la crisis alimentaria mundial. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra. UNCTAD, 2008. http://unctad.org/es/Docs/osg20081_sp.pdf

La tecnología satelital permite brindar servicios de mapeo y recolección de datos de yacimientos remotos donde los métodos tradicionales tienen difícil acceso²⁵. Las actividades petroleras, además, deben ser monitoreadas para preservar los ecosistemas. Los derrames pueden ser controlados mediante radares SAR, imágenes LANDSAT, estudios de frente oceánico, identificación y seguimiento de embarcaciones, etc. (Ezcurra, 1999).

Argentina posee cuencas *offshore* pero han sido escasamente exploradas, en parte por la disputa que mantiene con Gran Bretaña en el archipiélago de Malvinas. Dentro de la región de Malvinas hay cuatro cuencas. La cuenca Norte fue explorada en 1998 y se comprobó la existencia de rocas portadoras de riqueza petrolera; las Sur y Este, por su parte, representan un desafío tecnológico por la profundidad y la ubicación al borde del talud. En esta región están operando empresas británicas, cuestión que ha generado reclamos de Argentina ante distintas instancias multilaterales. Actualmente, sólo puede monitorear la actividad petrolera con el seguimiento de los buques²⁶, pero en un futuro se espera que la misión SAOCOM permita, mediante el instrumento SAR, detectar derrames (Koutoudjian, 2011)²⁷.

Por su parte, Brasil inició sus actividades de exploración en 1968, y desde entonces se encontraron más de 20 yacimientos. Esto le ha permitido ingresar a la OPEP en 1997 y obtener la autosuficiencia energética sustentable en 2006 (con el 80% de la producción nacional de petróleo) (Da Silva Pereira, 2013). Su riqueza le ha obligado a prever, dentro de sus Planes de Defensa, eventuales amenazas como el ataque terrorista a las plataformas marítimas²⁸. Posee un Sistema de Monitoreo Marítimo de Apoyo a Actividades Petroleras (SIMMAP), que incluye tecnología satelital de radar (Mame de Cavalcanti, 2011)²⁹³⁰³¹.

No se encontró información sobre cooperación argentino-brasileña en actividades *offshore*. Sin embargo, en el transcurso del año 2015, el presidente de YPF declaró que Petrobras sería un buen socio para desarrollar los recursos del mar argentino, dada la inexperiencia argentina³².

²⁵Utilización de Imágenes GGeoEye-1 en la Industria Petrolera. Aeroterra. 2009. http://www.aeroterra.com/PDF/GeoEye-1_v1.pdf

²⁶Sistema de Telemetría. Terminales Marítimas Patagónicas <http://www.termap.com.ar/TermapWeb/paginas/Terminales/telemetria.html>

²⁷Hay que volver a prestarle atención a la productividad petrolera real. Revista Petroquímica, 29/07/2013. <http://revistapetroquimica.com/hay-que-volver-a-prestarle-atencion-a-la-productividad-petrolera-real/>

²⁸Sistema de sensoriamento remoto e protecao marítima. Marinha do Brasil. Meiosdisponíveis e futuros. Defesa Br http://www.defesabr.com/MB/mb_protacao.htm

²⁹Instruções sobre o SIMMAP. Anexo 1-D. LEGNET https://www.legnet.com.br/sislegnet/integra/cliente-1/pais-1/un31024_arquivos/N08_Anexo1D_Mod14.doc

³⁰Brasil. Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe, Capítulo 13. RESDAL. Edición 2014. Pp. 150-159. http://www.resdal.org/assets/ad_2014_cap_13_brasil.pdf

³¹Programa Nacional de Atividadesespaciais2012-2021. AEB. 2012. <http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/PNAE-Portugues.pdf>

³²YPF piensa en asociarse con Petrobras. La Nación, 18/09/2015. <http://www.lanacion.com.ar/1828900-ypf-piensa-en-asociarse-con-petrobras>

El Estado no es altruista al preocuparse por la preservación ambiental. El Cambio Climático afecta las actividades económicas y los recursos naturales. Por ejemplo, el calentamiento global genera el desprendimiento de hielos antárticos, los cuales obstaculizan la navegación. Por otro lado, las políticas ambientales son variables de inserción internacional, no sólo como tema de agenda sino además como condicionantes para el acceso a financiamiento de organismos de crédito (Koutoudjian, 2011; Yapur, 2011; Monjes, s.d; Velázquez Elizarrarás, 2013; De Dicco, 2014; Sacristán Romero, 2006). La teledetección permite: monitorear las embarcaciones para verificar que su actividad no afecte los ecosistemas (ej. derrames de petróleo, pesca en zonas no establecidas, etc.); medir la temperatura y el vapor de agua; analizar el color oceánico (refleja gases de efecto invernadero), etc.³³³⁴³⁵

Argentina lanzó varias misiones ambientales. El SAC-C podía constatar la contaminación y productividad de las áreas pesqueras. El SAC-D/Aquarius analiza la interacción entre los océanos y la atmósfera, y es el primer satélite a nivel global que mide la salinidad oceánica. A futuro, las misiones SAOCOM, SAC-E/SABIA-Mar, SAC-F y SAC-G controlarán derrames de petróleo, marea roja y desprendimientos de témpanos, entre otras cuestiones (Viscardi, 2010; Papetti, 2006; Monjes, s.d; De Dicco, 2007)³⁶³⁷³⁸³⁹.

Por su parte, Brasil posee un Programa de Recolección de Datos especializado en meteorología, hidrología, oceanografía y química atmosférica⁴⁰ (Da Silva Landini, Tejos Saldivia, s/d). Uno de sus objetivos es lograr la autonomía en materia de meteorología y teledetección. La primera cuestión será desarrollada en la misión Satélite Geoestacionario de Meteorología (GEOMET). La teledetección marítima estará a cargo de SAC-E/SABIA-Mar y GPM, esta última enfocada en las actividades pesqueras⁴¹. Además, algunas fuentes aseguran que Brasil está negociando con Sudáfrica para desarrollar un satélite oceanográfico⁴².

³³Plan Espacial Nacional Argentina en el Espacio 2004-2015.Op.Cit

³⁴Plan Espacial Nacional Argentina en el Espacio 2004-2015. Actualización 2010-2015. Op. Cit.

³⁵Utilización de Imágenes GGeoEye-1 en la Industria Petrolera. Aeroterra. 2009. http://www.aeroterra.com/PDF/GeoEye-1_v1.pdf

³⁶Informe de la Segunda Conferencia Internacional de las Naciones Unidas y la Argentina sobre la utilización de la tecnología espacial en la ordenación de los recursos hídricos. AG. Naciones Unidas. Buenos Aires, 14 a 18 de marzo de 2011. A/AC. 105/995. I.a.2. pp.2. Copuos, 2011. http://www.oosa.unvienna.org/pdf/reports/ac105/AC105_995S.pdf

³⁷Plan Espacial Nacional Argentina en el Espacio 2004-2015. Actualización 2010-2015. Op. Cit.

³⁸Plan Espacial Nacional Argentina en el Espacio 2004-2015.op.cit

³⁹Lanzamiento del Satélite Argentino de Observación SAC-C. Archivo de Noticias, 21/11/2000. INVAP.

<http://www.invap.com.ar/es/la-empresa/sala-de-prensa/archivo-de-noticias/579-21-11-2000-lanzamiento-del-satelite-argentino-de-observacion-sac-c-.html>

⁴⁰SCD. Eo portal. <https://directory.eoportal.org/web/eoportal/satellite-missions/s/scd>

⁴¹Satélite GPM-Brasil. AEB. <http://www.aeb.gov.br/satelite-gpm-brasil/>

⁴²Brasil espera lanzar satélites conjuntos con Argentina en 2015. Prensa Libre, Economía, 23/05/2013. http://www.prensalibre.com/economia/Brasil-lanzar-satelites-conjuntos-Argentina_0_924507753.html

SAC-E/SABIA-Mar es una misión conjunta argentino-brasileña. Constará de dos satélites que estudiarán el color del mar a nivel regional para determinar la concentración de clorofila, turbidez, temperatura superficial y producción primaria de fitoplancton. Esta información es relevante para el análisis de la biósfera oceánica, su variación temporal y su relación con las actividades humanas, así como para promover la racionalización de los recursos⁴³.

Los datos que proveerá estarán adaptados a las necesidades locales y actualmente no están disponibles en el mercado. Asimismo, la misión permitirá desarrollar estaciones de recepción, posicionar a ambos Estados como proveedores de datos en el Mercosur, dar continuidad a sus programas espaciales, asimilar las innovaciones en la sociedad, recibir y distribuir datos en tiempo real, procesar información, capitalizar los conocimientos y la infraestructura disponibles, e integrar las industrias espaciales (De Dicco, 2007).

No se descarta que se amplíe la cooperación satelital para el monitoreo ambiental a nuevas misiones. Brasil ha manifestado su intención de participar en la creación de una constelación de mini-satélites latinoamericanos, lo cual podría tener impacto en el área de estudio⁴⁴. Además, la misión argentino-italiana SAOCOM está abierta a la incorporación de otras agencias espaciales interesadas⁴⁵⁴⁶⁴⁷⁴⁸.

El Espacio Marítimo en los Planes de Defensa

El Plan de Defensa Argentino asigna la responsabilidad del control del mar y patrullado marítimo a la Armada Argentina. En lo que respecta a tecnología aeroespacial, reconoce el interés en obtener independencia en lanzadores satelitales y satélites de comunicaciones, comando y control (teledetección). En cuanto al espacio aéreo, se considera necesaria la permanente vigilancia y control estratégico. El Plan reconoce la importancia de la tecnología satelital para proveer información para la defensa, en campos como meteorología, posicionamiento, teleobservación, espectro radioelétrico, cartografía, comunicaciones e inteligencia. Al analizar la historia del desarrollo espacial nacional, el Plan de Defensa menciona misiones futuras, pero no incluye entre éstas el SAC-E/SABIA-Mar.

⁴³SABIAMAR. Introducción. En Misiones Satelitales. CONAE <http://www.conae.gov.ar/index.php/espanol/misiones-satelitales/sabiamar/objetivos>

⁴⁴Brasil y Argentina reactivan el programa SABIA Mar. Infoespacial, 22/11/2012. <http://www.infoespacial.com/?noticia=brasil-y-argentina-reactivan-el-programa-sabia-mar>

⁴⁵Capacitación en el uso de imágenes satelitales de radar para expertos de la Cuenca del Plata: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Noticias. CONAE. <http://www.conae.gov.ar/index.php/espanol/2014/589-capacitacion-en-uso-de-imagenes-radar-a-expertos-de-la-cuenca-del-plata>

⁴⁶Rodríguez, C (2014) Realidad que supera a la ficción: el satélite Arsat 1 está listo para ser lanzado al espacio. En OETEC, Artículos de Opinión, 11/06/2014. <http://www.oetec.org/nota.php?id=506&area=11>

⁴⁷Plan Espacial Nacional Argentina en el Espacio 2004-2015. Actualización 2010-2015. Op.Cit

⁴⁸Plan Espacial Nacional Argentina en el Espacio 2004-2015. Op.Cit.

La explotación de los recursos marinos y el dominio antártico es uno de los principales componentes del conflicto entre Argentina y Gran Bretaña, especialmente desde 1974, cuando los británicos constataron el potencial petrolífero del archipiélago. En la actualidad, las empresas extranjeras operan en la región con licencia británica, y esto ha ocasionado reclamos diplomáticos ante distintas instancias internacionales (Koutoudjian, 2011)⁴⁹⁵⁰.

A diferencia de Argentina, que tiene un bajo presupuesto de defensa (en 2010 representaba un 4,1% de lo invertido en la región), Brasil destina importantes recursos de sus arcas públicas (ese mismo año, su gasto representaba el 52,6% del regional)⁵¹. Esta brecha abismal puede tener origen en la percepción de Brasil como líder regional y potencia global emergente. Asimismo, desde 2008, su Plan de Defensa contempla como hipótesis de conflicto el agua de Amazonas, y la pesca y los hidrocarburos del mar territorial. Sus escenarios de conflicto se han desplazado del Sur y Sureste al Norte, Oeste y Atlántico Sur⁵²⁵³. Las amenazas van desde atentados terroristas a las plataformas petrolíferas (actuales o futuras) marítimas hasta la invasión anfibia por parte de potencias militares⁵⁴.

Los objetivos de defensa de Brasil incluyen garantizar la soberanía, el patrimonio y la integridad territorial; y desarrollar la industria de defensa para la autonomía en tecnologías indispensables. Con ello, espera disuadir la concentración de fuerzas hostiles en las aguas jurisdiccionales; organizar las Fuerzas Armadas para el monitoreo/control, movilidad y presencia; fortalecer los sectores estratégicos espacial, cibernético y nuclear; y estimular la integración de América del Sur⁵⁵.

Para ello, espera dotar su sistema de defensa con cuatro centros regionales, un blindaje electrónico, radares digitales de largo alcance, rastreadores de satélite, unidades de búsqueda, estaciones de radio protegidas y equipamientos de reconocimiento de la actividad submarina clandestina, un arsenal de cazas, misiles antiaéreos, antisatélites, antinavíos y antimisiles, sensores terrestres, aéreos y orbitales. Esto se complementarían a la vigilancia aérea, terrestre y submarina, y posiblemente sea controlado por una plataforma situada en la estratosfera como ISS. El sistema

⁴⁹Kidd, N (2012) El control de los recursos naturales, el trasfondo de la disputa por las Islas Malvinas. En *El Mundo*, Análisis, 09/02/2012. <http://www.elmundo.es/america/2012/02/09/argentina/1328797326.html>

⁵⁰Libro Blanco de Defensa. Ministerio de Defensa. 2010. http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/ARG/Libro_Blanco_Argentina.pdf

⁵¹ Instituto Nacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (2011) Gasto Militar en Sudamérica. En *Comunicación popular* (s.d) Brasil refuerza su espacio marítimo, fronteras y defensa de la Amazonia. <http://comunicacionpopular.com.ar/brasil-refuerza-su-espacio-maritimo-fronteras-y-la-defensa-de-la-amazonia/>

⁵²Kidd, N (2012) op.cit.

⁵³Brasil. Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe, Capítulo 12. RESDAL. Edición 2012. Pp. 148-157. <http://www.resdal.org/atlas/atlas12-12-brasil.pdf>

⁵⁴Sistema de sensoriamiento remoto e protecao marítima. Marinha do Brasil. Meiosdisponíveis e futuros. Defesa Br http://www.defesabr.com/MB/mb_protecao.htm

⁵⁵Brasil. Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe, Capítulo 12. RESDAL. Edición 2012. Pp. 148-157. <http://www.resdal.org/atlas/atlas12-12-brasil.pdf>

costará estimativamente dos millones de dólares⁵⁶ y permitirá no depender de los servicios que actualmente presta *Lockheed Martin*⁵⁷.

Necesidad de Cooperación

Más allá de las diferencias de sus Planes de Defensa, puede afirmarse que los intereses sobre el Atlántico Sur son convergentes: ambos países consideran estratégico extender su plataforma continental y proyectarse a la Antártida (Lenera, 2013)⁵⁸; ambos tienen riqueza tanto en biomasa como en recursos hidrocarburíferos, aunque cada uno con un nivel de desarrollo productivo diferente; ambos han manifestado las similitudes de sus ecosistemas y han encarado proyectos conjuntos de cooperación ambiental. Además, ambos participan en instancias multilaterales enfocadas en el Atlántico Sur: la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS) y Atlasur, por ejemplo. ZOPACAS, por ejemplo, ha tenido un rol destacado como foro en la denuncia internacional de la actual explotación británica de hidrocarburos en la zona de Malvinas (Yapur, 2011)⁵⁹.

Entonces, una vez detectados intereses y necesidades convergentes, es posible afirmar que su vinculación para el control del Atlántico Sur no sólo es posible sino también deseable. La Cooperación Sur-Sur les permitirá a ambos orientar su desarrollo a la satisfacción de necesidades locales, como el control de recursos naturales y fronteras, gestión de emergencias, análisis meteorológico, etc. (De Bortoli, 2011; Monjes, s/d)⁶⁰.

La vinculación científico-tecnológica es fundamental a nivel global, porque la magnitud de los recursos movilizados está fuera del alcance de cualquier Estado en solitario (Hobsbawn, 2008). Los países en desarrollo son los más afectados, ya que poseen necesidades más urgentes para satisfacer, y por ello tienden a ceder capacidades en CyT, aumentando la brecha internacional. Argentina, por ejemplo, reduce sus costos de desarrollo espacial un 50% gracias a la vinculación con otros países⁶¹.

La cooperación no necesariamente promueve la autonomía, por el contrario, puede servir a las potencias como mecanismo para injerir sobre el desarrollo de un Estado. En el caso del sector espacial, las potencias pueden tener intereses económicos, como acceder al mercado satelital

⁵⁶Sistema de sensoriamiento remoto e protecao marítima. Marinha do Brasil. Meiosdisponíveis e futuros. Op.cit.

⁵⁷Earth Observation and Exploration. Lockheed Martin. <http://www.lockheedmartin.com/us/what-we-do/space/earth-observation-exploration.html>

⁵⁸Decreto 1714/2009 – Directiva de Política de Defensa Nacional. Ministerio de Defensa. Buenos Aires, noviembre de 2009. http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/decreto-1714-2009.html

⁵⁹Los 24 países de ZOPACAS instan al diálogo entre Argentina y Reino Unido por las Malvinas. 07/08/2013. Europa Press <http://www.notimerica.com/politica/noticia-24-paises-zopacas-istan-dialogo-argentina-reino-unido-malvinas-20130807020527.html>

⁶⁰Informe de la Segunda Conferencia Internacional de las Naciones Unidas y la Argentina sobre la utilización de la tecnología espacial en la ordenación de los recursos hídricos. AG. Naciones Unidas. Buenos Aires, 14 a 18 de marzo de 2011. A/AC.105/995. I.a.2. pp.2 COPUOS, 2011. http://www.oosa.unvienna.org/pdf/reports/ac105/AC105_995S.pdf

⁶¹Plan Espacial Nacional Argentina en el Espacio 2004-2015. Actualización 2010-2015. CONAE. <http://www.conae.gov.ar/index.php/espanol/sobre-conae/plan-espacial-nacional/argentina-en-el-espacio-2004-2015-actualizacion-2010>

latinoamericano, pero también políticos, como imponer condicionalidades cuando los proyectos espaciales afectan sus intereses estratégicos. De hecho, algunos autores consideran que la cooperación puede ser una forma de neoimperialismo (Curvale, 2012).

Tras el alunizaje de 1969, la carrera espacial entendida como el simple acceso al espacio dio paso a la explotación del mismo (De León, 2008; Blinder, 2011; Nouschi, 1996). En este sentido, la teledetección permite a las potencias acceder a información de otros países (por ejemplo, sobre recursos naturales) y desarrollar estrategias de apropiación, sin considerar los intereses de estos Estados teleobservados (Velázquez Elizarrarás, 2013; Papetti, 2006).

A pesar de que la teledetección vulnera la integridad de los Estados, el control legal y técnico de esta actividad ha demostrado ser inviable, por lo que la solución no es obstaculizarla sino desarrollarla localmente para poder disponer de información por medios propios (Velázquez Elizarrarás, 2013; Papetti, 2006).

Los sistemas de geoposicionamiento son, técnicamente, una aplicación de la teledetección. Sin embargo, por su complejidad merecen un tratamiento separado. A nivel global tienen capacidad los sistemas GPS de Estados Unidos y GLONASS de Rusia, y a nivel regional se encuentran otros como Galileo en la Unión Europea o BeiDou en Asia-Pacífico. Son fundamentales para el control del tráfico aéreo y naval, trabajos topográficos y geodésicos, monitoreo de desastres naturales, operaciones de búsqueda y rescate, etc. Sin embargo, al ser operados por las fuerzas armadas pueden ser intervenidos intencionalmente, interrumpiendo la señal o bajando artificialmente su precisión, con el fin de ejercer coerción sobre otro Estado.

La polarización estructural del sistema internacional condiciona el acceso y desarrollo de tecnología por parte de los Estados. A pesar de que el Derecho Espacial establece un uso y exploración del espacio que contemple los intereses de los pueblos menos desarrollados y sea en beneficio de la Humanidad; la práctica evidencia una disputa por el control de la tecnología, los conocimientos y las órbitas. Esta condición de desigualdad es difícil de superar porque los actores centrales intentan impedir el desarrollo tecnológico de la periferia. Entonces, la cuestión no pasa por la capacidad propia del Estado sino por cómo los intereses de los actores centrales condicionan a los Estados periféricos según su función o *status* en la jerarquía internacional (Velázquez Elizarrarás, 2013; Nuñez Jover, 2001; Blinder, 2011; Colacrai, 2006; Salomon, 2008; Bartolomé, 2006), lo cual refuta el argumento de algunos autores como Viscardi (2010) que consideran que el único límite para el acceso al espacio es la decisión política y el desarrollo tecnológico.

El Plan Espacial Argentino considera fundamental la cooperación Norte-Sur. Sin embargo, acorde a la política científico-tecnológica desplegada en los últimos años, se percibe la diversificación de los vínculos como un mecanismo para reducir la dependencia en el acceso y

desarrollo tecnológico. Los vínculos Sur-Sur preservan la horizontalidad, la diversidad, la identidad cultural y la soberanía sobre los asuntos internos; permiten emplear recursos locales, con menores costos y una ejecución más flexible, rápida y sin condicionalidades; e implican una postura crítica al orden internacional. En definitiva, todo esto se traduce en mayores márgenes de maniobra o, en otras palabras, autonomía (Curvale, 2012; Nardi, 2012; Lechini, 2009; Velázquez Elizarrarás, 2013)⁶²⁶³.

En lo referido al espacio marítimo, se percibe una desproporción entre su extensión, los intereses económicos y estratégicos nacionales, y la disponibilidad de fondos públicos para su defensa. Ante esto, la cooperación es la posibilidad de reducir esta brecha. Brasil es un socio estratégico, en tanto comparte situaciones de vulnerabilidad, desafíos, un pasado histórico de dominio colonial, una estructura económica de base predominantemente primaria y niveles de crecimiento económico inferiores al de las potencias económicas globales (Lechini, 2012; Curvale, 2012; Montenegro, 2008).

Ambos países han reconocido el impacto de la CyT sobre el desarrollo económico, social y cultural⁶⁴, así como en la promoción de la paz y el bienestar a nivel internacional. Coincidieron, además, en que los avances pacíficos del sector espacial promueven el conocimiento de los territorios y los recursos naturales, agilización de los medios de comunicación, educación e información, incremento de los márgenes de maniobra internacional (debido a las condiciones más ventajosas ante las dificultades de la transferencia de tecnología)⁶⁵⁶⁶, optimización de resultados, disminución de costos, desarrollo tecnológico e industrial y promoción del comercio (insumos y productos de la industria espacial)⁶⁷. El sector espacial ha ocupado, en general, el cuarto puesto en la agenda de los acuerdos bilaterales, lo cual demuestra la importancia asignada a la cuestión por parte de los gobiernos.

Las formas de cooperación espacial reconocidas son variadas: intercambios de información y documentación, así como de recursos humanos (científicos e investigadores), desarrollo conjunto de tecnología (perfeccionamiento e innovación), plataformas de recepción, procesamiento y control de datos, misiones satelitales, servicios de lanzamiento y medios de acceso al espacio⁶⁸⁶⁹⁷⁰.

⁶²Consenso de Buenos Aires firmado por los presidentes de la República Argentina y la República Federativa del Brasil. Buenos Aires, 16 de octubre de 2003. (Acuerdo 1136 de la Biblioteca de Tratados de Cancillería Argentina) <http://tratados.cancilleria.gob.ar/>

⁶³Visiones, enfoques y tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo: Hacia un marco conceptual y práctico latinoamericano y caribeño. XXI Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Paramaribo, Suriname. SELA. 2010. http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOC/SRed/2010/07/T023600004271-0-DT_4_Visiones_enfoques_y_tendencias_de_la_cooperacion_internacional.pdf

⁶⁴Declaración de Iguazú (1985)

⁶⁵Declaración Conjunta sobre Cooperación Bilateral en los Usos Pacíficos del Espacio Ultraterrestre (1989)

⁶⁶Acuerdo Marco de Cooperación en Aplicaciones Pacíficas de Ciencia y Tecnología Espaciales (1996)

⁶⁷Declaración Conjunta de los Presidentes de la Nación Argentina, Jorge Rafael Videla y de la República Federativa del Brasil, Joao Figueiredo (1980)

⁶⁸Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica (1980)

⁶⁹Acuerdo referido principalmente a las actividades de teleobservación de la Tierra con fines pacíficos y de meteorología (1983)

⁷⁰Acuerdo Marco de Cooperación en Aplicaciones Pacíficas de Ciencia y Tecnología Espaciales (1996)

En lo que respecta específicamente a la teledetección, se considera fundamental su aporte en la evaluación de recursos naturales, monitoreo ambiental, meteorología⁷¹⁷². En 1983 se firmó un acuerdo según el cual la actividad debía aplicarse fundamentalmente a la meteorología, tener fines pacíficos y adaptarse a la normativa internacional⁷³.

En 1997 se mencionaron tres objetivos fundamentales para la vinculación: un satélite binacional para información de agua, agricultura y medio ambiente; experimentos suborbitales y vehículos lanzadores⁷⁴. Un año más tarde se suscribieron tres programas de cooperación: un satélite binacional de Información sobre Alimentos, Agua y Ambiente (SABIA) para la generación de información estratégica; lanzamientos suborbitales; y compatibilización de sistemas terrestres⁷⁵.

La compatibilización de los sistemas terrestres es imprescindible para la realización de misiones conjuntas. CONAE adaptó su Estación Terrena Tierra del Fuego para la recepción de datos del satélite sino-brasileño CBERS, la futura misión SABIA y eventuales operaciones de apoyo. La agencia espacial brasileña AEB compatibilizó sus Estaciones Cuiabá y Alcântara con la Estación Terrena Córdoba, para asistir en maniobras de mantenimiento del SAC-C⁷⁶.

En 2001 se reguló la provisión de capacidad espacial⁷⁷. Ese mismo año, además, se estableció un vínculo de reciprocidad para la adquisición de equipamiento, sistemas o servicios necesarios contemplados en algún proyecto cooperativo bilateral⁷⁸.

En 2003, un Memorándum bilateral estableció los siguientes mecanismos de cooperación: proyectos conjuntos de programas espaciales y satélites; participación argentina en el centro de Alcântara (especialmente para el uso de los lanzadores satelitales); intercambio de informaciones técnicas, científicas, industriales y comerciales; realización de cursos y conferencias; utilización de laboratorios, oficinas y otras dependencias e instalaciones para la ejecución de programas específicos de investigación; desarrollo, producción, comercialización y de toda otra actividad concurrente que contribuya al logro del mismo, en el área de las especializaciones propias de cada organismo.

Hasta el 2005, las alusiones a la cuestión espacial fueron muy difusas. Se hablaba de proyectos conjuntos de investigación y desarrollo de satélites y sensores; así como la participación argentina en

⁷¹Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica (1980)

⁷²Acuerdo Marco de Cooperación en Aplicaciones Pacíficas de Ciencia y Tecnología Espaciales (1996)

⁷³Acuerdo referido principalmente a las actividades de teleobservación de la Tierra con fines pacíficos y de meteorología (1983)

⁷⁴Comunicado conjunto en ocasión de la Visita Presidencial Argentino-Brasileña (1997)

⁷⁵Programas de Cooperación entre la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y la Agencia Espacial Brasileña sobre: Proyecto SABIA, Compatibilización de Procedimientos de los sistemas terrestres de misiones espaciales, lanzamientos suborbitales. (1998)

⁷⁶Programas de Cooperación entre la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y la Agencia Espacial Brasileña sobre: Proyecto SABIA, Compatibilización de Procedimientos de los sistemas terrestres de misiones espaciales, lanzamientos suborbitales. (1998)

⁷⁷La capacidad espacial implica los recursos de órbita ofrecidos en un Estado por un operador de satélite a los concesionarios, permisionarios o autorizados; y los recursos de espectro radioeléctricos ofrecidos en un Estado por el proveedor de facilidades satelitales (Acuerdo para la Provisión de Capacidad Espacial, 2001)

⁷⁸Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de Cooperación en Aplicaciones Pacíficas de la Ciencia y Tecnología Espaciales relativo a la Concesión de Reciprocidad en la Adquisición de Equipamiento para la Cooperación Espacial (2001)

el Centro de Alcântara para el uso de lanzadores satelitales⁷⁹. Las declaraciones conjuntas posteriores a 2005, en cambio, se focalizaron en proyectos concretos: SAC-D/Aquarius, SAC-E/SABIA-Mar, actividades conjuntas en control de altitud y órbita, desarrollo de cámaras y procesamiento de datos, entre otras cuestiones⁸⁰.

La cooperación incluye, por otro lado, el envío de satélites argentinos como el SAC-B (1996), SAC-C (2000), SAC-D/Aquarius (2005) a instalaciones brasileras para realizar pruebas técnicas a nivel sistémico (De Dicco, 2007)^{81 82 83}.

De todas las formas de cooperación espacial hasta ahora ejecutadas o planificadas por Argentina y Brasil, la más ambiciosa es la misión SAC-E/SABIA-MAR. En el año 2005 se firmó un protocolo para el desarrollo conjunto de la misión SABIA, por entonces consistente en un satélite que monitorearía recursos hídricos, agricultura y ambiente. Sin embargo, en 2008 la misión sufrió un recorte, al limitarse a la observación de los océanos (SABIA-Mar)⁸⁴. Fueron dificultades de financiamiento las que impidieron que el proyecto avanzara hasta 2012, cuando fue reactivado. En 2014 se comenzó a desarrollar el Proyecto Preliminar, y se espera el lanzamiento para 2018^{85 86 87 88 89 90}.

Conclusiones

Este trabajo de investigación, de carácter exploratorio, sólo puede brindar una introducción al control del espacio marítimo en Argentina y Brasil, y del rol de la tecnología espacial en esta cuestión. Se considera fundamental continuar investigaciones en esta línea (especialmente una vez en

⁷⁹Memorandum de Entendimiento entre los Ministros de Relaciones Exteriores de la República Argentina y la República Federativa de Brasil (2003)

⁸⁰linha do tempo. AEB. <http://www.aeb.gov.br/programa-espacial/linha-do-tempo/>

⁸¹ Lanzamiento del Satélite Argentino de Observación SAC-C. Archivo de Noticias, 21/11/2000. INVAP. <http://www.invap.com.ar/es/la-empresa/sala-de-prensa/archivo-de-noticias/579-21-11-2000-lanzamiento-del-satelite-argentino-de-observacion-sac-c-.html>

⁸² Programa de Cooperación entre la Comisión Nacional de Actividades Espaciales de la República Argentina y la Agencia Espacial Brasileña referido al Proyecto SAD-C / Aquarius (1998)

⁸³ El SADC / Aquarius llegó al INPE de Brasil para realizar los ensayos ambientales. CONAE. 2010. http://www.conae.gov.ar/prensa/SAC-D_INPE.pdf

⁸⁴ SAC-E / SABIAMAR. En Misiones Satelitales. CONAE. <http://www.conae.gov.ar/index.php/espanol/misiones-satelitales/sac-e/objetivos>

⁸⁵ Brasil y Argentina reactivan el programa SABIA Mar. 22/11/2012. Infoespacial. <http://www.infoespacial.com/?noticia=brasil-y-argentina-reactivan-el-programa-sabia-mar>

⁸⁶ Brasil y Argentina lanzarán satélites de fabricación conjunta en 2015. En América Economía, Política y Sociedad, 24/05/2013. Xinhua. <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/mundo/brasil-y-argentina-lanzaran-satelites-de-fabricacion-conjunta-en-2015>

⁸⁷ Brasil espera lanzar satélites conjuntos con Argentina en 2015. En Prensa Libre, Economía, 23/05/2013. EFE. http://www.prensalibre.com/economia/Brasil-lanzar-satelites-conjuntos-Argentina_0_924507753.html

⁸⁸ Argentina y Brasil concluyen la fase A del proyecto SAC-E / SABIAMAR, en Argentina en el Espacio, 23/12/2013. Argentina en el Espacio. <http://argentinaenelespacio.blogspot.com.ar/2013/12/argentina-y-brasil-concluyen-la-fase.html>

⁸⁹ Entrevista. Marco Antônio Chamón. Espaço Brasileiro, Ano 6 (15), pp.5-6. AEB, 2013. <http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2013/07/Revista-EB-1%C2%BA- semestre-2013-015-web1.pdf>

⁹⁰ Valente, M (2008) op. Cit.

órbita el SAC-E/SABIA-Mar), así como se espera que en un futuro haya mayor cantidad de información pública oficial disponible. Sin embargo, mientras tanto es posible arriesgar una serie de reflexiones.

En primer lugar, se considera que Argentina y Brasil tienen intereses convergentes en el Atlántico Sur:

a) Comunicación

Con dos proyectos nacionales en marcha (SSGAT y SGDC), ambos países buscan la autonomía en el sector de las telecomunicaciones satelitales, dominado por Estados Unidos. Sin embargo, no hay información oficial que promueva la vinculación entre estos proyectos o que los relacione directamente con las comunicaciones marítimas.

b) Navegación

Ambos países cuentan con sistemas nacionales que utilizan instrumentos internacionales (AIS, GPS, etc.) para determinar la posición de los buques. Además, Argentina determina mediante tecnología satelital factores con incidencia en la navegación (dinámica de las masas de agua, irregularidades del fondo marino, movimiento de hielos oceánicos, etc.). Brasil, por su parte, considera como una posible amenaza la invasión anfibia de las potencias, por lo que el control de la navegación en su espacio se vuelve crucial para la seguridad nacional.

c) Pesca

En un contexto de crisis internacional la biomasa marina surge como una importante fuente de alimentos.

Argentina, con el segundo mar a nivel global en riqueza ictícola, debe lidiar con el riesgo de sobreexplotación, pero además con otro tipo de amenazas como la pesca furtiva, la pesca desde el borde de la Zona Económica Exclusiva (lo que informalmente se conoce como Milla 201) y el uso de licencias británicas en la región de Malvinas. Tanto Argentina como Brasil monitorean satelitalmente sus buques para controlar que la pesca se dé en zonas habilitadas y se cumplan determinados requisitos técnicos (SPBP y PNREP respectivamente). Respecto a especies transzonales, Argentina monitorea las poblaciones de calamares y ballenas Franca Austral, mientras que Brasil se preocupa por la langosta.

Desde fines de la década del '60, ambos países reconocieron la convergencia de intereses y características de sus ecosistemas (fragilidad, extensión y riqueza). Sin embargo, la información disponible públicamente sugiere que la cooperación se limita al intercambio de información y permisos de pesca

d) Hidrocarburos

Si se tiene en cuenta que para que crezca el PBI 1% es necesario que la matriz energética crezca entre un 2-3%, y que la producción nacional de petróleo permite mejores condiciones de negociación internacional, es indudable que tanto Argentina como Brasil tienen interés en sus yacimientos offshore.

Argentina no ha podido explotar sus cuencas marinas, en parte por el conflicto de Malvinas, y por ello apela a los foros internacionales para denunciar la presencia de empresas petroleras británicas en la región. Brasil, por su parte, ha podido gracias a la explotación offshore acceder a la OPEP y obtener la autosuficiencia energética, pero estos logros le han obligado a repensar sus hipótesis de conflicto y prevenir, por ejemplo, ataques terroristas a las plataformas. Actualmente posee un Sistema de Monitoreo Marítimo de Actividades Petroleras que incluye radares satelitales.

No hay información sobre cooperación bilateral, aunque en 2015 el presidente de YPF manifestó que Petrobras sería un buen socio para desarrollar los recursos del mar argentino.

e) Ambiente

El control ambiental es fundamental para reducir el impacto de las actividades humanas en el ecosistema (por ejemplo, que las embarcaciones no derramen petróleo o pesquen fuera de zonas no sustentables) y, a la inversa, controlar los efectos del deterioro ambiental en las actividades humanas (por ejemplo, que el desprendimiento de los hielos polares por el calentamiento global no obstaculice la navegación). Además, diseñar políticas ambientales permite a los Estados una mejor inserción internacional y más acceso al financiamiento de los organismos multilaterales de crédito.

Argentina es referente mundial en lo que refiere a misiones satelitales de monitoreo ambiental (SAC-C y SAC-D/Aquarius, por ejemplo), y este interés se proyecta a futuro con las misiones SAOCOM, SAC-F y SAC-G. Brasil, por su parte, planifica las misiones SGM para Meteorología y GPM para monitoreo de actividades pesqueras.

En forma binacional se desarrollará la misión SAC-E/SABIA-Mar, la cual promoverá la autonomía en el acceso a información para la toma de decisiones, a la vez que dinamizará la actividad espacial en ambos países. No se descarta tampoco que Brasil se sume a la misión SAOCOM, ni que surjan nuevas oportunidades de cooperación (Brasil, por ejemplo, considera importante crear una constelación de mini-satélites latinoamericanos).

f) Defensa

El Plan de defensa argentino menciona vagamente el rol de la tecnología satelital, y no incluye entre los proyectos futuros la misión SAC-E/SABIA-Mar. En cambio, el Plan Espacial Argentino es detallado en cuanto a las funciones de la tecnología espacial, pero no profundiza demasiado en cómo influye en la defensa nacional. Esto es paradójico porque el control de los recursos marinos y el dominio antártico son los principales componentes del conflicto con Gran Bretaña. Por otro lado, es

abismal la brecha entre Argentina y Brasil en lo que respecta a inversión en defensa; y Brasil ha demostrado en forma más explícita sus objetivos, hipótesis de conflicto (agua en el Amazonas, pesca e hidrocarburos en el mar), escenarios (Norte, Oeste y Atlántico Sur), y amenazas (invasión anfibia o ataque terroristas a las plataformas offshore). Entonces, ¿por qué no hay información pública oficial que vincule la tecnología espacial y el control del Atlántico Sur?

En segundo lugar, este trabajo permitió identificar vínculos entre la cooperación espacial y el control del espacio marítimo. Debido a la desproporción entre la extensión del mar, los intereses y la disponibilidad de fondos para la defensa, es fundamental la cooperación internacional.

Se ha propuesto cooperar en: intercambio de información, documentación, recursos humanos, capacitación, desarrollo conjunto (tecnología, plataformas, satélites, servicios de lanzamiento y medios de acceso al espacio), un satélite binacional (SAC-E/SABIA-Mar), lanzamientos suborbitales (Operación Angicos), compatibilización de sistemas terrestres (para el intercambio de información y la cooperación en operaciones de mantenimiento de satélites en órbita), provisión de capacidad espacial, reciprocidad para adquisición de equipamiento, sistemas y servicios, participación argentina en el Centro de Alcântara, uso de infraestructura (por ejemplo, el LIT en Brasil para la realización de pruebas técnicas a nivel sistémico de los satélites argentinos), etc.

Se pudo vincular remotamente la cooperación espacial argentino-brasileña con el control del Atlántico Sur debido a que la incidencia es actualmente indirecta, y la única misión binacional enfocada a esta temática aún no ha sido lanzada. Por ello, se estima que los resultados de este estudio son insuficientes, aunque la voluntad de cooperación y la vinculación entre las variables están claras en el plano normativo (en los acuerdos bilaterales y declaraciones oficiales), en el que el sector espacial ha ocupado generalmente el cuarto puesto de agenda.

En tercer lugar, se estima que los limitados avances en la cooperación bilateral se deben a restricciones presupuestarias y variaciones en la orientación político-económica de los gobiernos. Se considera fundamental que la política científico-tecnológica espacial de los Estados sea considerada una política de Estado, es decir, minimizar los riesgos de fluctuación de las políticas entre cambios gubernamentales. Esto se debe a que el nivel de inversión y la complejidad de los proyectos hacen que los frutos se vean mucho tiempo después, y las dificultades presupuestarias y el cambio en las orientaciones político-económicas ponen en riesgo la inversión y los avances.

Bibliografía

- Amsler, E. (2014) La Cuestión de los Recursos Naturales. Nuevos Desafíos para la Defensa. *Latitudes* (3), pp. 5-10. http://www.mindef.gob.ar/publicaciones/pdf/REVISTA-LATITUDES_3-14.pdf
- Bartolomé, M. (2006) *La Seguridad Internacional post 11S: contenidos, debates y tendencias* (1° Ed). Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Bersch, K., Praça, S., Taylor, M. (2013) *State Capacity and Bureaucratic Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil*. The Latin American Studies Association Conference. Washington D.C, Estados Unidos. http://www.asmetro.org.br/portal/attachments/article/1140/bersch-praca-taylor-state-capacity-and-autonomy-may-1_lasa.pdf
- Blinder, D. (2011) Tecnología Misilística y sus usos duales: aproximaciones políticas entre la ciencia y las Relaciones Internacionales en el caso del V2 Alemán y el Cóndor II Argentino. *Revista CTS*, vol. VI (18), pp. 6-33. <http://revistacts.net/files/Volumen%206%20-%20N%C3%BAmero%2018/Blinder.pdf>
- Colacrai, M. (2006) Pensar la Política Exterior desde una lectura renovada de la Autonomía. En AA.VV., *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*. Volumen I. Tomo IV. Pp. 13-30. Rosario: UNR.
- Curvale, P. (2012) *La Cooperación Sur-Sur en América Latina: oportunidades para el desarrollo o el desarrollo de oportunidades*. Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política. La Ciencia Política desde el Sur. Asociación Uruguaya de Ciencia Política. http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/12122411%20-%20Curvale,%20Pamela.pdf
- Da Silva Landini, M; Tejos Saldivia, M (s.d) *La Globalización y la Cooperación Internacional en el programa espacial brasileño*. São José dos Campos, Brasil: Centro Técnico Aeroespacial/Instituto de Aeronáutica e Espaço (IAE). <http://www.bibliociencias.cu/gsd/collect/eventos/index/assoc/HASHf750.dir/doc.pdf>
- Da Silva Pereira, A. (2013) O novo pleito brasileiro no mar: a plataforma continental estendida e o Projeto Amazônia Azul. En *Revista Brasileira de Política Internacional*, volumen LVI (1), p. 104-121. Brasilia. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292013000100006&script=sci_arttext
- De Dicco, R. (2007) *Satélites Argentinos de Aplicaciones Científicas. Satélites serie SAC*. Buenos Aires, Argentina: Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas. http://www.cienciayenergia.com/Contenido/tecnologia_aeroespacial/pdf/071030_i_rad_7.pdf

- De Bortoli, M. (2011) *Gestión de la Universidad en la Promoción del Desarrollo de Tecnología*. En E. Martínez, *Nuevos Cimientos. Debates para honrar el Bicentenario*. Buenos Aires: INTI.
- De Dicco, R. (2014) *Argentina Avanza hacia el dominio de la tecnología de satélites de telecomunicaciones*. Buenos Aires: OETEC-CLICET.
<http://www.oetec.org/informes/satelitearsat120214>
- De León, P. (2008) *Historia de la Actividad Espacial en la Argentina*, Pablo de León ed.
- Erice, G. (2014) Fuerzas Armadas y Recursos Naturales. *Latitudes* (3), pp. 31-32.
http://www.mindef.gov.ar/publicaciones/pdf/REVISTA-LATITUDES_3-14.pdf
- Ezcurra, H (1999) *Proyecto: Prevención de la Contaminación Costera y Gestión de la Diversidad Biológica Marina*. Documento: Sistemas de Infraestructura Electrónica Marina. Dirección de Recursos Ictícolas y Acuícolas. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
<http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/PCCGDBM/File/infraestructura.pdf>
- Hobsbawn, E. (2008) Después del Siglo XX: un mundo en transición. En R. Lagos (2008) *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?* Pp. 29-50. Buenos Aires: Edhasa.
- Koutoudjian, A. (2011) *Lineamientos para la Incorporación de la Problemática del Mar Argentino en la Planificación Territorial*. Informe para el Plan Estratégico Territorial del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Administración Pública.
<http://scripts.minplan.gov.ar/octopus/archivos.php?file=2654>
- Lechini, G. (2009) La Cooperación Sur-Sur y la Búsqueda de Autonomía en América Latina: ¿Mito o Realidad? *Relaciones Internacionales* (12). GERI-UAM. Recuperado (02/02/2015) en <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/173.html>
- Lechini, G. (2012) Reflexiones en torno a la Cooperación Sur-Sur. C. Morasso; G. Pereyra Doval (comp.) (2012) *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, cooperación Sur-Sur e Integración* (1°Ed.), pp. 13-26. Rosario, Argentina: UNR
<http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/2649/libro-Cooperacion-SUR-SUR.pdf?sequence=1>
- Lenera, C. (2013) *Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas*.
http://www.nuestromar.org/adobe/Política_Pesquera_Soberania_Lerena.pdf
- Mame de Cavalcanti, V. (2011) *Plataforma Continental. A última fronteira da mineração brasileira*. Departamento Nacional de Produção mineral. Brasilia, Brasil.
http://www.dnpm.gov.br/mostra_arquivo.asp?IDBancoArquivoArquivo=5579

- Monjes, A (s.d) *Actividades de Teledetección Espacial en Argentina*. <http://www.editorial.unca.edu.ar/Publicacione%20on%20line/CUADERNOS%20DE%20CATEDRA/PAPETTI/argsatelital.pdf>
- Montenegro, G. (2008) *Planeamiento de la Defensa Nacional e Intereses Marítimos. Primera Jornada Perspectiva Estratégica del Mar y la Plataforma Continental de la Argentina*. Ciclo Anual de Conferencias sobre los Intereses Marítimos de la República Argentina y la Defensa Nacional Almirante Storni, pp. 25-30. <http://www.mindef.gov.ar/publicaciones/pdf/Libro-Perspectiva-Estrategica-del-Mar-y-la-Plataforma-Continental.pdf>
- Murias, A (2010) Monitoreo Satelital controlará pesca de langosta. <http://www.fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?l=s&id=36383&ndb=1>
- Nardi, V. (2012) *La cooperación Sur-Sur en la Política Exterior de Brasil: el caso de IBSA*. VI Congreso de Relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata. http://www.iri.edu.ar/VI_congreso/ponencias/NARDI,%20Valentina_La%20cooperacion%20Sur%20Sur.pdf
- Nouschi, M. (1996) (2° Ed) *Historia del Siglo XX. Todos los mundos, el mundo*, Madrid: Cátedra.
- NúñezJover, J. (2001) Ciencia y Cultura en el Cambio de Siglo. A Propósito de C.P. Snow. En J. Cerezo; J. Sánchez Ron (2001) *Ciencia, Tecnología, Sociedad y Cultura en el Cambio de Siglo*. Madrid: Biblioteca Nueva, Organización de Estados Iberoamericanos. http://garritz.com/andoni_garritz_ruiz/documentos/Las%20dos%20culturas/NunezJover_a_proposito_de_Snow.pdf
- Palomeque, M (2007) *Historia de la Exploración en la Argentina: Cuencas Offshore y reflexiones Finales*. Comisión de Exploración y Desarrollo del IAPG. http://www.petrotecnica.com.ar/diciembre08/Cuencas_Offshore.pdf
- Papetti, L. (2006) Teledetección. Generalidades, sus definiciones y su normativa internacional. L. Papetti (2006) *Teledetección, Fotointerpretación y Arqueología*. Capítulo 1. <http://www.editorial.unca.edu.ar/Publicacione%20on%20line/CUADERNOS%20DE%20CATEDRA/PAPETTI/conceptoynormas.pdf>
- Repetto, F (2003) *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047522.pdf>
- Sacristán Romero, F (2006) La Teledetección satelital y los sistemas de protección ambiental. *Revista Aqua TIC* (24), pp. 13-41. http://www.revistaaquatic.com/aquatic/pdf/24_02.pdf
- Salomon, J. (2008) *Los Científicos. Entre Saber y Poder*. Bernal, Argentina: UNQ.

Velázquez Elizarrarás, J. (2013) El Derecho del espacio ultraterrestre en tiempos decisivos: ¿estatalidad, monopolización o universalidad? AA.VV (2013) *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XII, pp. 583-638. D.F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/13/cmt/cmt14.pdf>

Veleda Moura, D (s.d) Uma Análise da soberanía na plataforma continental brasileira. *Âmbito Jurídico*, *Internacional*. http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6069

Viscardi, A. (2010) *El Programa Espacial Argentino, 1960-2008. Un análisis de Largo Plazo*. La Plata, Argentina: Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.
http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/documentosdetrabajo1/Viscardi.pdf

Yapur, María Virginia (2011) *Cooperación Sur-Sur. El Caso de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS)* Documento del Comité de Asuntos Africanos, de los países árabes y Oriente Medio. Consejo Argentino para las Relaciones Argentinas.
<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ieeri/ennee/vi/Tema%203/Mar%C3%ADa%20Virginia%20Yapur.doc>

Análisis de la política de Serbia hacia Kosovo: el Acuerdo de Bruselas

Analysis of the policy of Serbia towards Kosovo: the Brussels Agreement

Autor: Nicolás Alberto Cabrera

Carrera: Licenciatura en Relaciones Internacionales

Correo electrónico: cabrera.nico@gmail.com

Resumen

El objetivo del presente artículo es analizar los factores domésticos e internacionales que influyeron en la firma por parte de Serbia del Acuerdo de Bruselas en 2013 con Kosovo. El mismo ha sido el principal indicador de un cambio en la política del país en la materia producto de una conjunción de elementos. A los fines del análisis, se argumenta la existencia variables sistémicas que condicionan el comportamiento del Estado y que éstas son, asimismo, traducidas por variables intervinientes a nivel de la unidad. La Unión Europea, junto a Alemania, han sido las canalizadoras de las presiones exógenas a través de mecanismos que han aprovechado las necesidades de Serbia tras el cambio de régimen en el 2000. Ambos actores han trabajado de manera complementaria aumentando la influencia sobre el país. Mientras que la UE ha ofrecido los beneficios de una mayor integración, Alemania ha sido el Estado que ha expresado de manera más explícita el interés internacional en una normalización de las relaciones entre Belgrado y Pristina. Estas acciones fueron efectivas producto de un proceso de reestructuración del sistema partidario en Serbia, vinculado con los cambios de la elite en cuanto a política exterior que han llevado hacia un consenso europeísta en el 2012 y que, además, ha allanado el camino para la efectiva influencia exógena. Esta conjunción de variables a nivel externo y doméstico generó las condiciones propicias para que en 2011 se iniciara un diálogo directo entre las partes, mediado por la UE. Éste desembocó en el mencionado Acuerdo en 2013, cuyas previsiones recogen también los límites que la política interna ha impuesto al reconocimiento de Kosovo.

Abstract

The objective of this article is to analyze the domestic and international factors that influenced on the signing by Serbia of the Brussels Agreement in 2013 with Kosovo. This has been the main indicator of a momentous change in the policy of the country on the issue due to a conjunction of elements. It is argued that there are systemic variables that condition the behaviour of the state which are translated by intervening variables at the unit level. The European Union, together with Germany, have been the channels of the exogenous pressures through a diverse range of mechanisms that have taken advantage of the political needs of Serbia after the regime change in 2000. Both actors have worked complementary increasing the influence over the country. While the EU has offered the benefits of further integration, Germany has been the state which has more explicitly expressed the international interest in the normalization of the relations between Belgrade and Prishtina. These actions were effective due to a process of restructuration of the party system in Serbia, linked to the changes in the elite about foreign policy which have led to a full pro-European consensus by 2012 and that has also smoothed the way for an effective exogenous influence. This combination of variables at the external and domestic level created the proper conditions in order to begin a direct dialogue mediated by the EU. This led to the aforementioned Agreement in 2013, whose provisions take into consideration the limits that the national politics have imposed over the recognition of Kosovo.

Palabras claves: Serbia, Balcanes Occidentales, Unión Europea, Alemania, Realismo Neoclásico

Key words: Serbia, Western Balkans, European Union, Germany, Neoclassical Realism

1. Introducción

El tema del presente artículo versa sobre la política de Serbia hacia Kosovo en el marco del proceso de normalización de las relaciones, que fue iniciado en 2011 con mediación externa y de uno de sus resultados más concretos a la fecha: el Acuerdo de Bruselas, del 19 de abril de 2013. El análisis de uno de los mayores éxitos de los últimos años de la diplomacia internacional cobra mayor relevancia a la luz de los recientes desafíos que han debido hacer frente tanto la Unión Europea como sus Estados

miembros y socios de la región ante diversas crisis que ponen en entredicho el sistema continental de seguridad. De allí que haber alcanzado un entendimiento entre Belgrado y Pristina es significativo, porque implica la conjunción positiva de una serie de factores de diversa naturaleza que lo han hecho posible y sientan un trascendental precedente. Bjelos y Elej (2014: 5) llegan a argüir que el acuerdo fue un "gran salto histórico, puesto que era inimaginable dos años antes". Sin ir más lejos, implicó la postulación al Premio Nobel de la Paz en ese año para quienes habían formado parte de las negociaciones.

Tras la guerra en 1999, la administración internacional del territorio permitió estabilizar temporalmente la región congelando las disputas en torno a su soberanía. En paralelo, producto del cambio en el régimen nacionalista en el 2000, se dio lugar a diversos procesos de renovación política a nivel doméstico que permitieron la llegada al poder de sectores más abiertos a Europa. Desde entonces, se ha generado un aumento en el nivel de las presiones sistémicas a favor de la estabilización del país y de la región en general. El fracaso del enviado especial de ONU en el 2007, cuyo plan contemplaba la soberanía kosovar junto a garantías para las minorías, es uno de los primeros indicadores de la intransigencia de los negociadores serbios que se negaban a aceptar cualquier forma de independencia. Cuando al año siguiente en 2008 Kosovo se independizó con apoyo occidental, Belgrado se embarcó en una política de rechazo.

A pesar del interés evidente desde 2004 para alguna forma de resolución del conflicto, fue recién a partir de 2011 que las presiones para un acercamiento entre las partes fueron fructíferas. La no obstante ambivalente posición oficial de la Unión Europea (producto de que cinco de sus Estados miembros no reconocen la independencia kosovar) ésta ha trabajado activamente en pos de una mejora de las relaciones (Burbulescu, 2012). Asimismo, el Gobierno alemán ha podido hacer explícitos planteamientos a su contraparte eslavo en ese sentido. Sin ir más lejos, la Canciller Merkel fue clara al opinar que "el acceso de Serbia debe ser precedido por una plena normalización de las relaciones con Kosovo" (Balkans Insight, 27/06/2013), planteando de esta manera la dicotomía de tener que escoger entre la intransigencia y la negociación.

En el presente artículo se pretende, como objetivo general, analizar los factores domésticos e internacionales que influyeron en la firma del Acuerdo del 19 de abril de 2013 entre Kosovo y Serbia. Para dar respuesta a ello, se desglosa el análisis en cuatro partes, a saber:

1. Describir las relaciones entre Kosovo y Serbia entre 1999 y 2008.
2. Analizar la influencia de la Unión Europea en el acercamiento entre Kosovo y Serbia.

3. Identificar y describir los intereses de Alemania en las relaciones entre Kosovo y Serbia y analizar el rol que ha ejercido.
4. Describir y analizar los cambios políticos en Serbia que posibilitaron la firma del Acuerdo

2. Marco Teórico

El Realismo, en su acepción más amplia, ofrece inicialmente algunas herramientas teóricas de utilidad. No cabe duda que su concepción sobre la centralidad del Estado y sus presupuestos acerca de la racionalidad y la búsqueda del interés nacional forman parte del bagaje con el cual es posible comenzar un análisis del problema de investigación. Además, permite incorporar la importancia de los factores internacionales en la determinación de la política de los Estados.

Dentro de las vertientes de este enfoque, es necesario utilizar un marco que incorpore además variables internas. Las mismas permiten enriquecer el estudio puesto que el corpus clásico del Realismo resulta insuficiente. Por ejemplo, en el mismo se prevé que un Estado menor, como es el aquí analizado, se acople casi automáticamente a las grandes potencias, en lugar de buscar generar un balance por sí mismo en su contra; su comportamiento se tornaría previsible al aceptar la reglas del sistema. Autores como Schweller (2004) comprueban que, por de todos modos, puede ocurrir lo contrario, ya que los Estados pueden estar menos motivados por factores externos que internos. Esto suele darse en Estados con tradición contestataria o fuertemente embebidos de ideología, como era el caso de la República Federal Yugoslava (Gvalia y otros, 2013).

Por estos motivos, se utiliza el Realismo Neoclásico (R.N.) cuyo primer exponente es Rose (1998) quien sostiene que el alcance y ambición de la política exterior de un país es conducida primera y principalmente por su ubicación en el sistema internacional y, específicamente, por sus capacidades relativas de poder, pero que dicho impacto es indirecto y complejo, ya que las presiones sistémicas deben ser traducidas a través de variables intervinientes a nivel de la unidad. Así entendido, el R.N. acepta el modelo neorrealista agregándole factores domésticos.

Analizar la naturaleza y las acciones de la política de Belgrado hacia Kosovo a partir de esta enriquecida perspectiva permite incorporar distintos niveles de análisis hacia una entidad que, si bien no es reconocida como independiente, es un actor internacional. Además, la inclusión de factores endógenos permite considerar la importancia emotiva que el tema aun hoy tiene para la ciudadanía eslava y, en consecuencia, la postura de sus gobiernos. En tercer lugar, en consonancia con lo planteado

por Devlen y Ozdamar (2009), el R.N. vuelve a poner en escena a los estadistas, ya que enfatiza el rol ejercido por las elites políticas, que son quienes efectivamente toman decisiones. En consecuencia, cabe dar especial atención al sistema de partidos políticos puesto que es en el mismo donde se expresa el comportamiento de los líderes. Los mismos autores arguyen que la existencia de un sistema pluralista (y más democrático) implica la participación activa de opositores cuyos desafíos favorecen la prudencia. Lo que es más, esto se condice con la idea de que el cambio (o continuidad) en la composición y preferencias de las elites es causa del cambio (o continuidad) en el comportamiento exterior de un Estado (Gvalia y otros, 2013). Esto es reafirmado por el presupuesto de Schweller (2004) acerca de la importancia del consenso para la adopción de una determinada política.

También cabe considerar en este análisis la compleja posición de la sociedad y su correlato político. El comportamiento del electorado es un elemento fundamental para comprender la normalización de las relaciones con Kosovo (Ejdus, 2011). Ello se debe a las preferencias usualmente contradictorias de la ciudadanía serbia, las cuales tienen un impacto mayor en una democracia liberal, y que modifican el cálculo en torno a costos y beneficios de una postura gubernamental. En cuanto a la posición relativa del país dentro del sistema, Rose (1998) plantea adicionalmente que el decrecimiento en el poder material relativo se corresponde con una contracción en la ambición y alcance de la política exterior de un país y viceversa; ello es consonante con el postulado de que los Estados tienen a buscar mayor influencia externa puesto que buscan evitar el aislamiento. Estas ideas son relevantes ya que añaden un elemento estructural en el contexto de presiones exógenas.

En lo relativo a los factores sistémicos, se toma como eje del análisis las acciones llevadas a cabo tanto por Alemania como por la Unión Europea. El Estado germano posee intereses diversos en la región y ha ocupado el rol que Estados Unidos ha dejado. Además, su liderazgo le permite ser el principal canal de las presiones del sistema a favor de una estabilización general tanto de Serbia como de todo los Balcanes. En cuanto a la UE, el alto grado en el avance de su integración permite considerarlo como un actor sui generis, con intereses y agenda propia y capacidad de influencia efectiva a través, principalmente, de las ayudas al desarrollo y la condicionalidad que implican las negociaciones de acceso al bloque. No obstante ello, la coherencia de su política no es total en cuanto a las relaciones entre Belgrado y Pristina, en contraposición a la posibilidad de Berlín de ejercer una presión más explícita. Tanto la UE como Alemania han podido reforzarse mutuamente de manera sinérgica a través, por ejemplo, de la política de ampliación que combina tanto elementos supranacionales como intergubernamentales.

3. Marco metodológico

El presente artículo es producto de un estudio exploratorio con ciertos elementos descriptivos. Esto se debe a que el problema de investigación ha sido poco estudiado en sí mismo y, por tanto, requiere una familiarización con un tema relativamente desconocido (Hernández Sampieri y otros, 2003).

En lo relativo al diseño de investigación, es cualitativo. Esto ha permitido trazar un plan de acción para recolectar información con una estrategia de acercamiento al objeto de estudio con un perfil lo suficientemente flexible que su carácter requiere. La complejidad de las relaciones, la multiplicidad de enfoques y opiniones, niveles de análisis, actores involucrados y disparidad en la disponibilidad de fuentes, así lo ameritan.

Con respecto a las técnicas de análisis de datos, se ha realizado un relevamiento de documentos. Las fuentes primarias han permitido estudiar la política concreta de cada uno de ellos en aquellos casos donde la fuentes secundarias escasea. Entre ellas, y de manera no exhaustiva, se ha recurrido a: (1) acuerdos alcanzados entre Serbia y Kosovo; (2) documentos del Gobierno de Serbia, disponibles en los sitios web de distintos órganos estatales; (3) declaraciones de oficiales de los Gobiernos de Serbia y Alemania, así como de funcionarios de la UE, recogidos tanto por sus gobiernos como por la prensa; (4) documentos, informes y resoluciones de organismos internacionales multilaterales; (5) actas de sesiones del Consejo de Seguridad.

En cuanto a las fuentes secundarias, se han consultado: (1) Libros sobre la historia de Serbia, de Kosovo y de los procesos, negociaciones y acuerdos acaecidos desde 1999; (2) Artículos de revistas especializadas, así como artículos e informes realizados como parte de investigaciones de *think-tanks*; (3) Informes de International Crisis Group; y (4), Artículos periodísticos y de opinión de medios con publicaciones impresas y digitales.

4. Antecedentes

Es posible afirmar que en pocos lugares del mundo los hechos del pasado lejano tienen una repercusión tan actual como en los Balcanes (Judah, 2009). Entre la ciudadanía existe un extendido interés cercano a la obsesión con la historia (Andreu, 2012) Sin ir más lejos, los serbios hicieron la

guerra en los noventa porque fueron llevados por líderes quienes recurrieron al pasado para reafirmar la legitimidad de sus gobiernos. Ello sirve para comprender porque incluso a la fecha Kosovo ocupa gran parte de la agenda política serbia y la intransigencia que durante largo tiempo se mantuvo a firmar un acuerdo. Esta llanura, que había sido en 1389 escenario de una batalla, constituye la piedra basal del nacionalismo serbio que atraviesa a gran parte de la sociedad. En aquel momento, líderes serbios se enfrentaron a las tropas otomanas con un resultado aun incierto, pero cuya importancia radica en los posteriores usos políticos que de ella se hicieron durante la construcción del Estado nacional en el siglo XIX por medio de la alianza con la Iglesia Ortodoxa que, por medio de monasterios que aun hoy son enclaves serbios, había mantenido su presencia en una región convirtiéndose en la depositaria de una idea de nación serbia. En consecuencia, Kosovo comenzó a ocupar en el imaginario serbio el lugar de nacimiento de Serbia, hecho aprovechado por Milošević para consolidar su liderazgo. El nuevo régimen nacido tras la caída del sistema comunista, debió legitimarse bajo el manto del nacionalismo que implicaba la defensa de la integridad territorial.

En cuanto Europa, es consabido su fracaso a la hora de reaccionar eficazmente ante el alcance de los acontecimientos en los noventa. Por ejemplo, Alemania había intentado incluir la cuestión relativa a Kosovo durante las negociaciones de Dayton en 1995, pero debió ceder ante la posición estadounidense que consideraba más acuciante resolver el conflicto más próximo en ese momento (Phillips, 2012). Recién cuando el deterioro humanitario en Kosovo cobró relevancia mediática y existía serios riesgos de que un efecto derrame hundiera a toda la región, la comunidad internacional actuó. Ello fue acompañado por el aislamiento de Serbia, que se convirtió en una paria, y no pudo contar siquiera con el veto ruso en el Consejo de Seguridad. Internamente, el estado de guerra había consolidado la inmunidad del país frente a las presiones externas dando el brazo a torcer sólo ante la intervención militar. Como plantea Develen (2009), Milošević aceptó desafiar a la OTAN porque consideró que los costos políticos de abandonar Kosovo eran mayores que el del enfrentamiento. Esto se condice, además, con lo planteado relativo al comportamiento a veces imprevisible de los Estados: los factores internacionales resultan insuficientes, puesto que la existencia de variables intervinientes a nivel de la unidad son claves para analizar el comportamiento efectivo de Serbia, tal como se desprende de estos hechos históricos.

Tras la aprobación de la resolución 1244 en 1999, se abrió un período de indefinición en torno al estatus de la región. Lo que en ese momento fue provechoso, puesto que permitió congelar el conflicto, en el largo plazo resultó un escollo para una superación del impasse que implicaba reconocer a la luz del derecho internacional la soberanía serbia. Los contactos entre Belgrado y los líderes kosovares

disminuyeron al mínimo durante los primeros años hasta, al menos, 2005 y las comunidades pasaron a vivir casi ajenas una de las otras ejerciendo Serbia un control de facto sobre los municipios colindantes a su frontera al norte del río Íbar. Si bien la intervención internacional había evitado una crisis humanitaria grave y un derrame del conflicto, no pudo diseñar un diálogo estable entre las partes hasta más de una década después.

Durante el período inmediatamente posterior al 2000 cuando cayó el gobierno de Milošević, Belgrado se limitó a reiterar durante los encuentros del CS su posición sobre Kosovo, con la excepción del año 2003 cuando el Primer Ministro Đinđić, llevó adelante un tibio intento de solución, sin encontrar respuestas favorables entre los gobiernos extranjeros. Indudablemente, esto evidenciaba el hecho de que el simple congelamiento de la violencia estaba en consonancia con los intereses de la comunidad internacional; no había aun mayor necesidad de relanzar unas delicadas negociaciones que no podían más que traer mayores problemas tanto para la región, como para gobiernos aun en transición. Tampoco había fuertes motivaciones a nivel interno en ese sentido.

No fue sino hasta después de los disturbios en marzo de 2004 que se inició un lento proceso que desembocó tres años después a los primeros encuentros entre oficiales de Belgrado y Pristina. El resurgimiento de la violencia era una prueba del débil liderazgo de ONU y de la necesidad de un plan definitivo para Kosovo (Ker-Lindsay, 2009). En las capitales extranjeras se comenzó a comprender que la incertidumbre en torno a la integridad territorial de Serbia dificultaba su proceso de estabilización interno tanto del país inserto en sus propios procesos de cambio, como de toda la región. En consecuencia, en noviembre de 2005 el Secretario General designó a su Enviado Especial en cuyo reporte planteaba la imposibilidad de un regreso al statu quo ante (Reporte del Enviado Especial, 2007). Sin mayores sorpresas, Serbia lo rechazó de plano y continuó sus operaciones de desestabilización apoyando a las instituciones paralelas del norte de Kosovo (ICG, 2007). En cuanto a la comunidad internacional, en contraposición a lo ocurrido en 1999, el intento de reemplazar la resolución 1244 por una nueva fue imposibilitada por la negativa rusa, no llegando a someterse a votación (Consejo de Seguridad, 2007). En definitiva, lo que estaba en tela de juicio no era sólo la posición acerca del problema, sino la misma naturaleza de las negociaciones. Mientras que para unos se trataba de debatir acerca del antagonismo entre independencia y una sustancial autonomía, para los otros el quid radicaba en las características específicas que tendría un Kosovo independiente.

Cuando en febrero de 2008 el Parlamento de Kosovo emitió la declaración de independencia, Belgrado reaccionó con órdenes de arresto por alta traición contra los líderes kosovares y anunció que

sus embajadores serían retirados de aquellas capitales que reconociesen a Kosovo. Para el Presidente Tadić, la declaración representaba una secesión forzosa y unilateral en violación de las leyes de un "pequeño Estado europeo democrático y amante de la paz" (Consejo de Seguridad, 2008). De esta manera, se abría un nuevo capítulo de la política de Serbia hacia Kosovo inaugurado por una acción de intransigencia y negativa a la negociación. No obstante ello, el país había experimentado profundos cambios tornándolo más sensible externamente y adoptando una actitud, tal como se prevé, más previsible.

5. Impacto del sistema internacional en la política de Serbia

El desempeño de la Unión Europea en su vecindario más próximo, como son los Balcanes Occidentales durante la década de los noventa puede ser calificada, en el mejor de los casos, como pobre. Todos los autores coinciden en que los desafíos presentados por la región han tenido una relación directa con la consolidación de la integración europea en materia de seguridad y defensa. Belloni (2009) llega a afirmar que la violencia de los conflictos yugoslavos cambiaron a Europa, puesto que las fallas reforzaron un proceso de reformas y fortalecimiento de las capacidades políticas y militares. El paulatino retiro estadounidense de la región fue la oportunidad para que la UE adquiriera mayor presencia en la región.

La UE enmarcó sus relaciones a través de los Procesos de Estabilización y Asociación firmando acuerdos bilaterales con cada Estado. Por medio de ellos, se ofrecían perspectivas serias de integración al bloque en el mediano y largo plazo, junto a ventajas comerciales y apoyo en la reconstrucción, reconciliación y retorno de refugiados (De Pasquale, 2009). Como parte del diseño de una estrategia coherente, se otorgaba una visión lo suficientemente clara acerca de qué se debe hacer para formar parte del club europeo por medio de la llamada condicionalidad positiva. La misma ha implicado la sujeción de apoyo de diversa naturaleza a contraprestación del cumplimiento de ciertos estándares tornando la agenda comunitaria en más proactiva. Esto se logró de diversas maneras, tanto por medio de un aumento exponencial de los montos de las contribuciones en materia de asistencia por medio de programas comunitarios, como a través de la liberalización del comercio. Asimismo, el simple proceso de armonización de las legislaciones nacionales con el *acquis communautaire* redundaría en la consolidación de las democracias.

En lo que hace a las relaciones con Serbia en particular, sus dimensiones, composición demográfica y, principalmente, el legado de las guerras, dificultaron el éxito de la política de condicionalidad europea y la prontitud de sus resultados en comparación a otros casos. La cuestión relativa a Kosovo ha sido el principal obstáculo para la cooperación regional y por ende lograr un mayor compromiso de Belgrado con la UE. Los constreñimientos internos han sido tenidos en cuenta por parte de la UE, la cual ha sido siempre consciente de las dificultades de una mejora de las relaciones con Serbia (De Pasquale, 2009). La relativa moderación en sus demandas es uno de los indicadores de la prudencia con que ha llevado adelante todas sus acciones, evitando exigir resultados que fueran más allá de lo que los distintos gobiernos serbios podían tolerar (y que oportunamente aceptaron). De todos modos, la capacidad de influencia ha sido ligeramente menor que con otros actores de los Balcanes, dado el impedimento para exigir explícitamente la aceptación serbia de la independencia kosovar. Por ello es que se ha abogado por un objetivo más ambiguo y prudente como el de "normalización de las relaciones".

Es posible afirmar que la UE logró convertirse en un actor de peso que ha contribuido a la estabilización y ha llegado a estar a la altura de sus promesas de cambio y progreso. Desde el año 2000 comenzó a trabajar activamente a favor de los cambios en la cúpula del poder en Belgrado financiando a grupos opositores (Phillips, 2012). Ese mismo año, tras la asunción del nuevo Presidente Kostunica, se lo invitó a una Cumbre en Francia por primera vez. Ello demostraba, de manera primigenia, una constante europea: la política de esperar cambios a nivel doméstico en Serbia para avanzar en las relaciones. De esta manera, la UE pasó a tener un papel casi directo en la política interna de Serbia, como cuando Javier Solanas fue el principal promotor de un acuerdo entre las entidades federadas de Serbia y Montenegro en 2003. Así, el ritmo de la política de la UE hacia Serbia ha estado ligado a la normalización política e institucional del país. No resulta casual que en abril de 2008, sólo dos meses después del acto independentista en Pristina y semanas antes de elecciones generales en Serbia, se firmara el Acuerdo de Asociación y Estabilidad. De esta manera, Bruselas ha reafirmado su influencia efectiva en los acontecimientos políticos del país.

En una sucesión cronológica que resulta reveladora acerca de los intereses y estrategias implementados por parte de la UE hacia Serbia, las presiones desde 2011 para la apertura de una mesa de diálogo entre Belgrado y Pristina resultaron claras y efectivas. Se buscó interrelacionar, por un lado, los avances en la mediación y, por el otro, los progresos en la integración. A nivel interno, había un nuevo gobierno proeuropeo legitimado en las urnas. Asimismo, a nivel externo, la comunidad

internacional había reconocido la necesidad de promover un mayor involucramiento de la UE por medio de la facilitación del diálogo (Asamblea General, 2010). Así, la mediación fue liderada por Ashton, la Alta Representante para Asuntos Exteriores, cargo creado en el Tratado de Lisboa. Las negociaciones adquirieron desde el principio un claro perfil técnico, dejando de lado cuestiones políticas más sensibles. De acuerdo a Malazogu y Bieber (2012), en diciembre de 2011 el Consejo Europeo decidió retrasar su decisión en torno al estatus de la candidatura de Serbia hasta marzo del año siguiente, puesto que consideraba que, si bien había habido avances en sus relaciones con Kosovo, éstas no eran aun suficientes. De tal decisión es posible inferir que se reconocía la buena voluntad del gobierno eslavo, así como la necesidad de otorgar cierta flexibilidad a la luz de avances que hasta entonces no eran del todo satisfactorios, pero, aun así, significativos. Dicha política de la UE fue, nuevamente, exitosa: en febrero de 2012 los equipos serbios y kosovares lograron un entendimiento relativo a la participación de Kosovo en reuniones regionales. Consecuentemente, el 1 de marzo de 2012 el Consejo, por voto unánime, le otorgó a Serbia el estatus oficial de candidato a la Unión.

Ante tal sucesión de hechos promisorios, los subsiguientes meses estuvieron ausentes de mayores avances. El año 2012 fue uno de elecciones en Serbia que llevaron al poder a un nuevo partido político cuyas credenciales europeas no eran del todos claras. Recién en febrero de 2013 se abriría una nueva ronda, la penúltima antes del Acuerdo de Bruselas dos meses tarde, en este caso ya con el involucramiento más activo de otro actor, con la voluntad y la capacidad de presionar de manera más asertiva.

El involucramiento alemán en los Balcanes, producto principalmente de sus intereses en materia de seguridad, es de larga data. Si el sudeste europeo es la primer vecindad de la UE, esto es aun más cierto para Alemania que, por su posición geográfica, es más sensible a las disrupciones que en ella ocurren. El país ha sido, a partir de su unificación, el principal promotor de la ampliación hacia el este (Jano, 2014). Esto debido, indudablemente, a las características de su economía industrial que la convertían en una de las principales beneficiarias de la apertura de nuevos mercados.

Durante un debate en el Bundestag en mayo de 2011, el Ministro de Exteriores Westerwelle, al referirse a los intereses en la región, hizo mención a los cientos de miles de refugiados que habían llegado durante los noventa (Min. de Exteriores, 2011). Muchos de ellos se habían quedado y alrededor de 300 mil ciudadanos serbios residían en forma permanente en el país (Destatis, 2011). Tal situación se tornó delicada cuando en septiembre de 2012 hubo un aumento en el número de solicitudes de asilo de 496 a 1395 en sólo un mes y de los cuales sólo el 10% fueron aceptadas (Der Spiegel, 25/10/2012).

Además, ya en ese entonces la ruta de los Balcanes Occidentales se había convertido en una de las principales vías de acceso de inmigrantes ilegales (FRONTEX, 2013). Esto da cuenta del interés de Berlín a favor de la estabilización en todos sus aspectos. Asimismo, el Ministro expresó la necesidad de no subestimar la importancia económica que tiene Serbia dada la gran cantidad de empresas alemanas que tienen inversiones allí (Min. de Exteriores, 2010).

El peso que tiene la contribución alemana dentro del total europeo es otro indicador de su liderazgo. Puesto que el proceso de ampliación involucra cuestiones intergubernamentales en las cuales los Estados, por medio del Consejo y de sus parlamentos nacionales tienen voz y voto, existe el margen diplomático para que Berlín pueda llevar adelante su propia agenda en cuanto a las relaciones con Belgrado y convertirse de esta manera en el líder europeo en la materia. En términos financieros, alrededor del 20% de los aproximadamente 4 mil millones de euros que la UE aportó a Serbia provinieron de Alemania. Además, el Gobierno Federal ha sido el mayor donante bilateral con la entrega adicional de 1,5 mil millones de Euros desde el 2000 (Min. de Exteriores, 2015).

Dado este peso económico en un país cuyo nivel de vida se había deteriorado durante la década anterior de aislamiento, Alemania logró sentar unas bases claras para ejercer una plataforma de influencia efectiva. Bechev (2012) opina que es gracias a las presiones de Berlín que las autoridades eslavas comenzaron en 2011 su proceso de normalización con sus contrapartes kosovares llegando a resultados concretos. En cuanto a las vías para lograrlo, la adopción de criterios rígidos y claros fue una táctica deliberada para dar la mayor certidumbre posible a un proceso político.

Tal como fue desarrollado, el estatus de país candidato le fue otorgado en marzo de 2012 cuando llegó a un entendimiento con Kosovo relativo a su participación en foros regionales, fecha a partir de la cual se ingresó a un estancamiento de 11 meses. Durante ese período fue Alemania la que asumió el rol de liderazgo en la condicionalidad occidental hacia Serbia que ya venía cultivando desde hacía un año (Malazogu y Bieber, 2012). Esta opinión es compartida por Lehne (2012) quien plantea que fue la visita de Westerwelle a Belgrado lo que convenció al Presidente Tadić a no reabrir el debate en torno al estatus kosovar en el marco de la Asamblea General. También fue la Canciller Federal quien en agosto de 2011 ya había condicionado el otorgamiento del estatus de candidata oficial a la Unión de Serbia al progreso de sus relaciones con Kosovo. Por ello, en diciembre de 2011 fue clara al opinar que no creía que Serbia todavía cumpliera con los requisitos para pasar al siguiente fase de la integración habida cuenta de los recientes disturbios que habían dejado 50 soldados de origen alemán heridos (Stratfor, 2011).

Durante la segunda mitad de 2012, luego de la formación de un nuevo gobierno que había renovado sus credenciales europeístas, se reiniciaron las presiones externas. En septiembre, las palabras de Andreas Schockenhoff, miembro del Bundestag y del gobernante CDU, causaron revuelo entre la prensa. El político dijo que Alemania esperaba que Serbia firmase con Kosovo una declaración legalmente vinculante y que la misma entrase en implementación antes de iniciar las negociaciones de acceso a la UE. Incluso, fue más allá al opinar que las partes debían ampliar su agenda y que el gobierno eslavo debía detener inmediatamente el financiamiento a las estructuras paralelas de los municipios serbokosovares. Tales ideas fueron rechazadas, aunque también por oficiales de segunda línea, como el Viceprimer Ministro, Rasim Ljajic quien dijo que las demandas no tenían ninguna relación con la realidad (Balkans Insight, 14/09/2012). La importancia de la polémica no reside en su contenido, puesto que no resulta sorprendente que detrás de las exigencias de normalización de las relaciones se escondiera el interés de que Belgrado aceptase el nuevo status quo, sino en la táctica deliberada de no comprometer al gobierno y en el hecho de que surgiera de autoridades alemanas y no de otro origen. En esta instancia, se reconocía a Alemania como el principal actor internacional trabajando complementariamente con la Unión Europea, diseñando e implementando las presiones exógenas sobre Serbia. Adicionalmente prueba de ello se dieron en marzo de 2013 cuando ya estaban llevándose a cabo negociaciones a contrarreloj puesto que el 16 de abril la Comisión tenía plazo para presentar su informe acerca de Serbia. Durante ese mes, un consejero del CDU, Hans-Joachim Falenski, llegó a plantear que la normalización de las relaciones debía incluir un eventual asiento en ONU para Kosovo (Balkans Insight, 25/03/2013). Tal idea fue compartida por el europarlamentario del CDU, Elmar Brock, que opinó que Serbia no podía tener esperanzas de acceder a la UE sin haber previamente reconocido a Kosovo y que, de hecho, ambas partes deberían hacerlo al mismo tiempo para evitar un eventual contencioso (Balkans Insight, 28/03/2013). Sin dudas, esta opinión se debía ante la posibilidad a futuro de que Serbia sea un Estado miembro de la Unión pasando a tener poder de veto sobre un posible ingreso de Kosovo al bloque. Si bien estas no eran posturas oficiales de su gobierno, dan cuenta del nivel de involucramiento de Alemania en el proceso de diálogo y el interés de sectores políticos germanos de que este diera resultados sustanciales. Tal idea es confirmada por los dichos de la Viceprimer Ministra de Serbia para la Integración Europea, cuyo parecer es que "los acuerdos son hechos en Bruselas, pero es Berlín quien toma las decisiones" (The Economist, 26/02/2013).

El 18 de abril, cuando ya el Ejecutivo comunitario había extendido el plazo de su informe 6 días más, fue nuevamente Schockenhoff quien dio voz a las presiones externas al decir que "antes de la

reunión de los Ministros europeos de Exteriores el lunes [22 de abril], ambas partes deben tener un acuerdo claro, detallado e incuestionable de manera escrita y ambos gobiernos deben plenamente aceptarlos" (B92, 18/04/2013). Al día siguiente, el 19 de abril de 2013, Serbia firmó el Acuerdo de Bruselas con Kosovo. Consecuentemente, el 22 la Comisión emitió su opinión recomendando al Consejo abrir las negociaciones formales de acceso, decisión que fue tomada el 28 de junio. Europa podía adjudicarse una victoria diplomática.

6. Cambios políticos internos en Serbia

A partir de lo tratado en las secciones anteriores, resulta claro que un análisis que no incorpore las variables nacionales de la política serbia resulta insuficiente para comprender de manera integral los factores que subyacen al cambio de su postura hacia Kosovo. Existen presiones endógenas que ayudan a explicar la inicial intransigencia, el ritmo de los procesos y la reticencia a cruzar esa línea roja autoimpuesta del reconocimiento formal del país. Asimismo, los cambios en la composición y estructural del sistema partidario dan cuenta de variables intervinientes a nivel de la unidad que permitieron la efectividad de las presiones sistémicas, especialmente desde 2012.

Durante la década de los noventa Serbia se había convertido en un actor aislado dentro de la comunidad internacional a la vez que su democracia multipartidista enfrentaba desafíos para su consolidación. Entre la diversas causas de ello es que los partidos políticos sufrían de divisiones crónicas sin paralelo en Europa del Este (Arias King, 2005). Ello lleva a poder definir al sistema partidario federal durante la época como uno de partido dominante en torno al Partido Socialista de Serbia (SPS). En un contexto de ebullición nacionalista, la vida política serbia se caracterizó por ser un Estado, una sociedad y una economía cerrados debido a las sanciones, bloqueos y limitación de derechos establecidos por la comunidad internacional (Orlović, 2007). La debacle económica, asimismo, estimuló el autoritarismo del sistema político robustecido en un contexto de amenazas externas hasta el punto de que las protestas democráticas de 1997 no lograron mayores triunfos capaces de truncar el régimen debido, en gran medida, a las divisiones dentro del bando opositor. Esto fue así hasta 1999, durante el cual la derrota en la guerra en Kosovo deterioró el régimen hasta su caída al año siguiente. El país cerraba de esta manera una década en un estado de debilidad estructural que sienta las bases para la futura predisposición a recibir asistencia europea y cumplir con sus condicionamientos.

Los cambios políticos del 2000 fueron un punto de inflexión en Serbia. Dieciocho agrupaciones políticas se agruparon en la Oposición Democrática de Serbia y se presentaron a los comicios presidenciales y parlamentarios. En los primeros, resultó victorioso Kostunica, líder del Partido Democrático de Serbia (DSS), cuyas credenciales nacionalistas y comunistas resultaban atractivas para una ciudadanía aún recelosa de Occidente. De la misma manera, ganó esta coalición en diciembre y Đinđić, líder del Partido Democrático (DS) de corte más proeuropeo, se convirtió en Primer Ministro. A partir de ese momento se inició un triple proceso desde un régimen autoritario a la democracia, del conflicto a la paz y del aislamiento a la integración (Ejdus, 2013). No obstante ello, cabe señalar que tales cambios no fueron rápidos.

La unidad opositora fue turbulenta. Ya desde el principio comenzaron a evidenciarse las diferencias entre el DS y el DSS que habrían de ser una constante durante aquella década: mientras que el primero mantenía una actitud más expeditiva con respecto a la velocidad de los cambios y una mayor predisposición a la complacencia con la justicia penal internacional, el segundo mantenía una actitud más conservadora al respecto. Además, la situación institucional de la federación de Serbia y Montenegro era incierta.

Cuando en 2003 se forma un nuevo gobierno, esta vez liderado por el DSS, se produjo una escisión dentro de la alianza. Por su parte, el DS pasó a la oposición y el SPS (el antiguo partido de Milošević) le otorgó un apoyo tácito al nuevo gabinete liderado por el DSS. Al año siguiente, en 2004, tras los comicios presidenciales continuó la situación de cohabitación, puesto que Tadić, el nuevo líder del Partido Democrático, se convirtió en Presidente tras vencer a Nikolić del Partido Radical Serbio (SRS), agrupación que en 1997 había entrado en coalición con el SPS. En definitiva, todos estos resultados evidencian dos cuestiones: primero, la inexistencia de un sistema de partidos políticos aun consolidado, puesto que las diferencias ideológicas entre ellos no eran aun del todo claras, no había características constantes que permitieran definirlo dentro de una de las tipologías clásicas; y, segundo, la presencia todavía relevante de dos agrupaciones de corte nacionalista ligadas con el régimen de Milošević (el SPS y el SRS) que dificultaban la consolidación de un pleno consenso acerca de políticas externas. Elementos ligados a posturas más radicales continuaron presentes dentro del espectro político hasta al menos 2012. Ello se debía a que el cambio del régimen en el 2000 no había sido tan profundo como para cambiar de plano la situación sociopolítica del país. Asimismo, se debió a un fuerte sentimiento en gran parte de la ciudadanía que sigue considerando que reconocer la pérdida de Kosovo significa renunciar a la identidad con la que una gran parte de la población se ha educado políticamente

desde el fin de Yugoslavia (Andreu, 2012). Por estos motivos, es que en este período durante la primera década del siglo no hubo mayores avances en las relaciones con Pristina

No obstante ello, siguió en proceso la consolidación democrática de la mano de los dos principales partidos gobernantes, el DS y el DSS, que conformaron un bloque democrático, proeuropeo y prorreformista, más allá de sus diferencias. Ello permitió que hubiera cierta estabilidad durante el período favorecido por un contexto internacional más benigno ante las credenciales moderadas de los diferentes gobiernos. El gabinete sin los proeuropeos del DS inaugurado en 2004, si bien mantuvo una relación compleja con la UE, llevó adelante los primeros pasos a favor de una mayor integración (Stojic, 2011). Esto fue reconfirmado por la ciudadanía, cuando en 2007 ambas agrupaciones volvieron a formar un gobierno de coalición a los fines de evitar que el SRS, que había sido el partido individualmente más votado, lo hiciera. En estas maniobras es donde es posible identificar la génesis de un consenso entre las elites políticas, puesto que el Presidente Tadić (del DS), evitó pedirle la formación de un gobierno a Nikolić y, en cambio, promovió un acuerdo con el DSS. Ello dio por lo bajo con ciertos recelos dentro de la comunidad internacional, que vislumbró la posibilidad de que hubiera un alejamiento de Belgrado (ICG, 2007). Finalmente, esto no ocurrió.

Las negociaciones de coalición de 2007 habían tenido como efecto lograr alejar al DSS del SRS. El primero compartía con el segundo ciertas afinidades en cuestiones nacionales sensibles, como la política más firme hacia Kosovo, materia en la que estaba más alejado del DS que mantenía una postura ligeramente más moderada y pragmática (Orlović, 2007). En 2008 este acuerdo político fue puesto a prueba por los eventos en Pristina. El Primer Ministro Kostunica (del DSS) llegó hasta afirmar la posibilidad de anular el Acuerdo de Estabilización y Asociación ya firmado con la UE (Batt, 2008). En cambio, el Presidente Tadić, si bien repetía un discurso similar, planteaba acciones concretas diferentes y menos radicales (Obradović, 2008). Dicha postura fue repetida en el ámbito multilateral externo donde, a contraposición de las posturas asumidas frente a la ciudadanía local, se evitó acusar de manera directa a ningún Estado extranjero por la independencia de Kosovo

Por estos motivos, en 2008 volvió a existir una fuerte incertidumbre en la comunidad internacional acerca de los posibles resultados electorales y las características del futuro nuevo gobierno (ICG, 2008). De todos modos, contra las expectativas, los comicios adelantados dieron una victoria al DS tanto en las presidenciales, que venció por tercera vez al SRS, como en las parlamentarias, donde el DSS redujo sustancialmente su número de escaños. De acuerdo a Judah (2009), una cuestión influyó sustancialmente en su triunfo: la firma del Acuerdo con la UE el 29 de abril de ese año y sus

consecuentes perspectivas económicas favorables, como el anuncio de Fiat de una importante inversión. Ello demuestra que las variables ligadas a la mejora de las condiciones materiales habían comenzado tener un mayor peso en el comportamiento de los votantes.

Otra consecuencia trascendental para el presente análisis fue la derrota de Nikolić y su decisión de crear una nueva agrupación política: el Partido Progresista Serbio (SNS) de carácter conservador y proeuropeo. Esto representó un cambio ideológico y retórico en todo el espectro de la elite serbia ya que llevó al aislamiento al SRS y generó un terremoto en el escenario político ante la pérdida de todas sus bancas parlamentarias hasta entonces numerosas. Con ello, se logró afianzar la agenda europeísta de Serbia, ya que todos los partidos tuvieron en sus plataformas el ingreso a la UE. Nikolić había comprendido que mantener el euroescepticismo e ideas más ligadas al nacionalismo eran inconducentes con sus ambiciones políticas y, si pretendía acceder a la máxima magistratura, debía reformarse para ampliar su caudal electoral. Ello efectivamente se logró 4 años más tarde cuando accedió a la Presidencia y, a pesar de su pasado ultranacionalista, respondió a la incertidumbre internacional garantizando la continuación de la senda europeísta de su país.

Como ya fuera mencionado, el cambio en la composición y preferencias de las elites es causa de cambio en el comportamiento exterior de un Estado (Gvalia y otros, 2013). Ya desde el año 2000 es posible verificar la progresiva formación de un consenso en torno a la prioridad de la UE dentro del proceso de reinsertión internacional de Serbia. Sin ir más lejos, cuando entre 2004 y 2007 el DSS formó un gobierno casi en solitario, el acercamiento hacia Bruselas no se detuvo. De la misma manera, cuando en 2012 Nikolić logró acceder a la Presidencia, tampoco sucedió. Esto demostró hacia esta fecha lo que ya se había convertido en una constante en las relaciones exteriores de Serbia: a cada incertidumbre de la comunidad internacional acerca de las credenciales europeístas del gobierno en Belgrado, éste ha respondido con acciones positivas. Además, si los Estados fuertemente embebidos por ideología son los menos proclives a ceder frente a presiones exógenas, lo contrario genera efecto opuestos. Así, la apertura hacia el mundo, producto de la necesidad de reintegrarse, estaba en consonancia con un programa amplio de reformas y el abandono de posturas nacionalistas que allanaron el camino para que la influencia del sistema internacional fuera in crescendo.

En lo relativo a la política hacia Kosovo en particular, los diferentes gobiernos han llevado adelante una estrategia que ha buscado aprovechar las renovadas credenciales democráticas del país y sus relaciones con la UE como argumentos a su favor, pero buscando evitar que la resolución del estatus sea precondition para la membrecía europea (Stojić, 2011). En palabras de su Ministro de Exteriores:

"Permanecemos fuertemente comprometidos tanto a defender nuestra integridad territorial por vías pacíficas, así como a cumplir nuestro destino europeo" (Consejo de Seguridad, 2009). La política serbia puede resumirse en: "tanto Europa como Kosovo". Hacia el 2011 la política de apoyo a las estructuras paralelas en Mitrovica comenzó a representar un escollo para los intereses serbios que pretendían presentar al país bajo la luz de su joven democracia. Esto era producto en gran medida de la importancia que la ciudadanía le concedía a Kosovo cuya secesión era considerada la mayor amenaza para la seguridad de Serbia para el 35,9% de su población (Ejdus, 2011). De allí que las presiones internas eran, en gran medida, contrarias a las externas. Sólo fue producto de la acción internacional que en ese año se debió comenzar a adoptar una actitud negociadora (Woehrel, 2013). Consecuentemente, empezó un giro hacia posturas más pragmáticas, con lo que se dio inicio del diálogo directo ese año bajo los auspicios de la Unión Europea y promovido por el gobierno. Tras una serie de acuerdos parciales relativos a registros civiles, movimiento de personas y automóviles, diplomas universitarios y cuestiones de naturaleza técnica similar se cayó en un impasse a lo que se sumaron los disturbios en julio de 2011 en puntos de control fronterizos. Finalmente, en 2012 en el contexto de un año electoral en Serbia, las relaciones se estancaron.

Cuando en enero de 2013 hubo algunos brotes de violencia, las exigencias externas se renovaron para que en febrero se reiniciara el diálogo (ICG, 2013). En esta instancia, finalmente los continuos oficios extranjeros a favor de resultados sustanciales comenzaron a dar frutos. Tras cinco años de independencia kosovar, ningún partido de claro corte euroescéptico había llegado a la presidencia o al gobierno, lo que permitió asumir con mayor autoridad las negociaciones. Estas desembocaron en abril en el "Primer Acuerdo sobre los Principios que deben regir la Normalización de las Relaciones". El texto, con quince puntos, aceptó, entre otras cuestiones, el establecimiento de una Asociación/Comunidad de municipios con mayoría serbia con amplias competencias y la conservación de un sistema judicial y legal único. También cabe destacar el punto 14, por el cual las partes se comprometían a no bloquear sus respectivos procesos de integración a la UE, lo que es prueba adicional de la interrelación entre la política hacia Kosovo y hacia la Unión Europea. Todo lo acordado, además, se condecía al espíritu de descentralización que tenía el Plan Ahtisaari en 2007, que preveía mantener la unidad de Kosovo y garantías para las minorías no albanesas, y que en aquella ocasión había sido rechazado.

7. Conclusiones

El valor simbólico que Kosovo tiene para la ciudadanía y, por tanto, para los políticos serbios es indudable. Aceptar que la provincia meridional es independiente implicaría minar las bases sobre las que se asienta la legitimidad del Estado serbio y de la lectura de la historia que se ha hecho durante generaciones. Una evidencia de esto es la reticencia en 1999 a ceder y que llevó a una intervención militar extranjera. Posteriormente, a pesar de los cambios hacia una actitud negociadora, la línea del reconocimiento no ha sido cruzado, sino que el gobierno ha encontrado maneras de acomodarse a los requerimientos de la comunidad internacional satisfaciendo, al mismo tiempo, las presiones domésticas en un equilibrio difícil de lograr.

Milošević había considerado preferible luchar contra la OTAN a abandonar Kosovo. Dicha ecuación política cambió con la llegada de nuevos líderes en el 2000. De todos modos, el proceso no estuvo exento de estancamientos, ya que llevó más de 10 años abrir vías de negociación directas y fructíferas con Pristina. Durante ese período, la comunidad internacional comenzó a incrementar su presencia en el país a través de distintos mecanismos aprovechando la necesidad serbia de reinsertarse internacionalmente y consolidar su aun endeble democracia. Hasta entonces, el involucramiento de los organismos internacionales había alcanzado a resolver al corto plazo la situación, pero resultaron incapaces de dar respuestas a la situación política sobre el terreno luego de la estabilización. Ante eso, la Unión Europea aumentó su perfil.

Por medio de la herramienta de la condicionalidad positiva, la UE logró establecer criterios acerca de sus requerimientos entre los que la normalización de las relaciones con Kosovo se convirtió en uno de los más importantes. En una segunda etapa, luego de la firma del Acuerdo de Asociación y Estabilización, comenzó a supeditar los avances de la integración a dichos entendimientos entre los serbios y los kosovares. Paralelamente incrementó sustancialmente sus aportes construyendo así una base de poder y tornándose en un actor indispensable para el desarrollo del país. De esta manera, logró contribuir a la conversión de un Estado que había sido una paria internacional en un socio creíble y consistente, apoyando activamente los cambios desde el año 2000. Al hacerlo, a la vez que reconoció sus propios atractivos, tuvo en cuenta los antecedentes del pasado que indicaban cuán inmune había sido Belgrado frente a las presiones internacionales y aceptó la necesidad de una prudencia suficiente que no generara animadversión. De allí que la exigencia implícita de alguno de sus Estados miembro para que Serbia reconozca la independencia de Kosovo nunca fue emitida de manera oficial.

El análisis de la cronología de los eventos resulta reveladora. Habiendo ya acordado algunos puntos en materia técnica durante 2011, Serbia fue premiada por la Comisión Europea que aconsejó el otorgamiento del estatus oficial de país candidato. No obstante ello, el Consejo consideró que eran necesarios mayores avances aun. Por tanto, fue solamente cuando en febrero de 2012 se llegó a un acuerdo relativo a la toponimia de Kosovo en los foros regionales, que se le otorgó tal estatus. En síntesis, cada comportamiento esperado de Serbia fue recompensado. Ello tuvo como consecuencia adicional favorecer su transformación en un actor más previsible y complaciente con los requerimientos externos.

La consecución de la anterior meta permitió que Alemania pudiera intervenir más activamente. Se demostró que Berlín ha tenido un importante rol, especialmente a la hora de presionar de manera directa al gobierno balcánico. A través de un proceso de complementación con la UE, del que se retroalimentaban ambos actores, ejercieron una presión clara y exitosa. Alemania pudo aprovechar la plataforma que le ofrecía la UE para extender su liderazgo hacia la región y, de esta manera, satisfacer sus propios intereses nacionales en materia comercial y de seguridad. Llevando adelante una política también prudente y sensata, que previó lo contraproducente que hubiera supuesto exigir el reconocimiento del status quo, hizo uso de sus activos acumulados durante años en materia de influencia. Una vez más, la vinculación entre, por un lado, los avances en las relaciones entre Serbia y Kosovo y, por el otro, el inicio de las negociaciones formales de acceso a la UE es claro en ese sentido. Esto se debe a que dicha decisión es tomada en el marco del Consejo Europeo, donde los Estados votan individualmente, y no de la Comisión. De allí que la alocución de la Viceprimer Ministra de Serbia citadas no puedan sorprender, a pesar de su frontal honestidad. Al reconocer que era en Berlín donde se tomaban las decisiones, la miembro del Gabinete reconocía la existencia de presiones imposibles de ignorar y ante las cuales debieron ceder para seguir avanzando en la senda europeísta.

Por último, cabe considerar el peso de los factores domésticos. Fueron estos los que marcaron tanto el inicio de las negociaciones, así como su ritmo y límites. Al respecto, ya fue mencionada la consideración relativa al valor emocional de Kosovo para Serbia que implicaron la imposibilidad política de reconocer su independencia. Tras la caída de Milošević, los nuevos partidos que llegaron al poder no tenían muchas alternativas acerca de cómo enfrentar los problemas estructurales de su país si no era con ayuda internacional. En consecuencia, el DS y el DSS comenzaron un trabajo en pos de la reincorporación internacional de Serbia a la comunidad internacional y comenzó a surgir un creciente europeísmo dentro del espectro político de la elite. No obstante ello, este proceso no fue rápido, como se

evidencia en la presencia significativa en el Parlamento de partidos nacionalistas. De todos modos, los radicales del SRS, ni en sus mejores años electorales lograron llegar a ninguna instancia política ejecutiva. Ello fue no tanto porque no obtuvieran los votos suficientes, puesto que llegaron a ser los que lograron mayor número en 2007, sino porque sus adversarios se unieron para evitarlo. Asimismo, el abandono de Nikolić de su propio partido y la creación de uno nuevo (el SNS) evidenció su comprensión de la necesidad de moverse dentro del espectro ideológico hacia el centro y abandonar la retórica más intransigente en el ámbito de política exterior. Ello fue acertado, puesto que en 2012, en el marco de una reestructuración del sistema partidario que aisló políticamente a aquellos ultranacionalistas, finalmente ganó la Presidencia y mantuvo la política estatal europeísta. Así, los procesos paralelos de consolidación de la democracia y de reinserción internacional permitieron que las presiones externas, en tanto variables independientes, resultaran en la adopción de un comportamiento deseado por parte de Serbia.

Entre 2000 y 2008, el avance de las relaciones entre la UE y Serbia había sido constante y moderado, coincidiendo con un período en que la situación en el país no permitía afirmar la existencia de un consenso total sobre política internacional. Cuando ese año el europeísta DS ganó las elecciones, los lazos entre Bruselas y Belgrado pudieron afianzarse. Asimismo, resulta importante señalar la desaparición en 2012 del panorama político de sectores antieuropeos, principalmente el SRS que hasta entonces había tenido en varias ocasiones chances reales de formar gobierno y que perdió presencia parlamentaria. Claramente, la situación era propicia para que las presiones internacionales se tornaran más explícitas y poder comenzar a plantear la dicotomía frente a Serbia de "Europa o Kosovo". Ante esta disyuntiva, el gobierno eslavo fue encontrando el modo de acomodarse a las circunstancias tomando decisiones concretas de política exterior en las cuales es posible verificar la manera en que las variables externas son traducidas a nivel doméstico. Un caso de ello es la evidencia de la existencia de un interés alemán de que, al menos en el largo plazo, Serbia reconozca la independencia de Kosovo para evitar un posible futuro bloqueo de su proceso de integración. Dadas las circunstancias de política nacional, esto era (y sigue siendo) casi imposible para las elites políticas serbias, algo que resulta claro de la inexistencia de tal perspectiva en las plataformas de los principales partidos políticos. No obstante ello, en el tratado punto 14 del Acuerdo de Bruselas se encontró una manera diplomática de resolver dicho dilema al comprometerse ambas partes a no bloquear respectivamente sus trayectorias hacia la UE. Así, Belgrado evitaba reconocer la soberanía de Pristina, satisfaciendo de esta manera las demandas internas, y, al mismo tiempo, complacer las exigencias externas al dar una garantía de su futuro comportamiento.

En 2013 estaban dadas las condiciones para un diálogo fructífero. En el marco externo, había dos actores con intereses a favor de la normalización de las relaciones y con las capacidades para hacer efectiva sus influencias. La UE y Alemania se habían consolidado como los canalizadores de las presiones sistémicas para hacer de Serbia un Estado previsible en materia de política exterior, y lo habían logrado condicionando de manera positiva su avance en el proceso de integración y aprovechando las debilidades estructurales de su contraparte y los propios atractivos. En el marco nacional, el país ya había transitado más de una década en el camino de la reintegración internacional y había fortalecido un sistema multipartidario con un extendido consenso europeísta. En un proceso dirigido desde arriba, la elite serbia fue acercando su país a Europa sin cruzar la línea autoimpuesta endógenamente del reconocimiento de Kosovo. Así, terminó firmando en 2013 un histórico acuerdo.

8. Bibliografía y fuentes

Andreu, M. (2012) *Anatomía Serbia*. Belgrado: Embajada de España.

Arias King, F. (2005) *Transiciones: la experiencia de Europa del Este*. Buenos Aires: Fundación Cadal.

Asamblea General (2010) *Resolución 298*. Nueva York: Naciones Unidas.

Balkans Insight (14/09/2012) *Serbia Resists German Pressure Over Kosovo*. Recuperado el 10/11/2015 de <http://bit.ly/1SLxdIY>

----- (25/03/2013) *Germany Urges Serbia to Allow Kosovo UN Seat*. Recuperado el 10/11/2015 de <http://bit.ly/1XeISWW>

----- (27/06/2013) *German MPs Back Start Date to Serbia-EU Talks*. Recuperado el 10/11/2015 de <http://bit.ly/1OVfRM1>

----- (28/03/2013) *Serbia Must Recognise Kosovo, German MEP Says*. Recuperado el 10/11/2015 de <http://bit.ly/1MZlhDu>

Batt, J. (2008) *Serbia: plus ca change, plus c'est la meme chose?* París: European Union Institute for Security Studies. Recuperado el 30/10/2014 de <http://bit.ly/20wPDD9>

Bechev, D. (2012) *The Periphery of the Periphery: the Western Balkans and the Euro Crisis*. Recuperado el 02/02/2015 de <http://bit.ly/1HvPiKB>

Bjelos, M. y Elej, B. (2014) *Police Integration in North Kosovo: Progress and Remaining Challenges in Implementation of the Brussels Agreement*. Belgrado y Pristina: Belgrade Centre for Security Policy y Kosovar Center for Security Studies. Recuperado el 30/11/2014 de <http://bit.ly/1HbRff5>

- B92 (18/04/2013) *Germany insists Serbia must fulfill its demands*. Recuperado el 10/11/2015 de <http://bit.ly/1QJOymZ>
- Consejo de Seguridad (2007) *Acta de la 5673ª Sesión*. Nueva York: Naciones Unidas
- Consejo de Seguridad (2008) *Acta de la 5839ª Sesión*. Nueva York: Naciones Unidas
- Consejo de Seguridad (2009) *Acta de la 6202ª Sesión*. Nueva York: Naciones Unidas
- Destatis (2011) *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit*. Berlín: Oficina Federal de Estadísticas. Recuperado el 15/03/2015 de <http://bit.ly/1Aowebf>
- De Pasquale, P. (2009) EU-Serbia relations. *Megatrend Review* 6 (19), 85-96.
- Der Spiegel (25/10/2012) *A Surge of Serbs and Macedonians: Germany Seeks to Halt Influx of Balkan Asylum Seekers*. Recuperado el 15/11/2015 de <http://bit.ly/1kCfrxo>
- Devlen, B. y Ozdamar, O. (2009) Neoclassical Realism and Foreign Policy Crisis. En Freyberg-Innan, A. y otros (Eds.) *Rethinking Realism in International Relations*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Ejdus, F. (2011) *Cognitive dissonance and security policy of Serbia*. Belgrado: Faculty of Political Science, University in Belgrade.
- (2013) Monitoring Regional Cooperation in South East Europe: The Republic of Serbia. En Dehnert, S. y Talesk, D. (Ed.) *Monitoring Regional Cooperation in South East Europe* (pp. 113-126) Berlín: Friedrich Ebert Stiftung.
- Fink-Hafner, D. (2007) Factors of Party System Europeanisation: A Comparison of Croatia, Serbia and Montenegro. *Politics in Central Europe*, vol. 3, pp. 26-50.
- FRONTEX (2013) *Western Balkans Annual Risk Analysis 2013*. Varsovia: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union
- Gvalia, G.; Siroky, D.; Lebanidze, B.; y Iashvilli, Z. (2013) Thinking Outside the Bloc: Explaining the Foreign Policies of Small States. *Security Studies* 22 (1). Pp. 98-131.
- International Crisis Group (2007) *Breaking the Kosovo Stalemate: Europe's Responsibility*. Europe Report N°185. Recuperado el 15 de marzo de 2014 de <http://bit.ly/1WCmLVd>
- (2008) *Will the Real Serbia Please Stand Up?*. Europe Report N°49. Recuperado el 8 de marzo de 2014 de <http://bit.ly/1GNgR1H>
- (2013) *Serbia and Kosovo: The Path to Normalisation*. Europe Report N° 223. Recuperado el 16 de marzo de 2015 de <http://bit.ly/1SrJxP4>

- Jano, D. (2014) The politics of EU Enlargement Revisited – What conditions matter in the case of the EU's South- Eastern enlargement? *Contemporary Southeastern Europe 1*, (1), pp. 68-91.
- Judah, T. (2009) *The Serbs: History, Myth and the Destruction of Yugoslavia*. Yale University Press.
- Ker-Lindsay, J. (2009) From autonomy to independence: the evolution of international thinking on Kosovo, 1998-2005. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies 11*(2), 141-156.
- Lehne, S. (2012) *Kosovo and Serbia: Toward a Normal Relationship*. Bruselas: Carnegie Endowment For International Peace. Recuperado el 29/11/2014 de <http://ceip.org/1WCmH7L>
- Malazogu, L. y Bieber, F. (2012) *The Future of Interaction Between Prishtina and Belgrade*. Pristina: Project on Ethnic Relations-Kosovo. Recuperado el 09/10/2013 de <http://bit.ly/1MkPhsY>
- Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania (2011) *Speech by Foreign Minister Guido Westerwelle during the debate in the German Bundestag on the Bundeswehr mission in Kosovo*. Recuperado el 25/03/2015 de <http://bit.ly/1iFvBEe>
- Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania (2010) *Interview: Guido Westerwelle on the radio about his trip to the Balkans*. Recuperado el 25/03/2015 de <http://bit.ly/1MKEies>
- Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania (2015) *Serbia*. Recuperado el 05/04/2015 de <http://bit.ly/1LRVknw>
- Obradović, J. (2008) Kosovo: the view from Serbia. París: European Union Institute for Security Studies. Recuperado el 30/10/2014 de <http://bit.ly/1MBIxmP>
- Orlović, S. (2007) Europeanisation and Democratisation of Parties and Party System of Serbia. *Politics in Central Europe, vol. 3*, pp. 92-105.
- Pejic, I. (2007) Constitutional Design and Viability of Semi-presidentialism in Serbia. Discussion Paper 43. The Centre for the Study of Global Governance. Recuperado el 04/07/2014 de <http://bit.ly/1GNfsbI>
- Phillips, D. (2012) *Liberating Kosovo. Coercive diplomacy and U.S. intervention*. Cambridge, Estados Unidos: Belfer Center Studies for Science and International Affairs.
- Rose, G. (1998) Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics 51*, 144-172.
- Schweller, R. (2004) Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. *International Security 29* (2). MIT Press.
- Sell, L. (2003) *Slobodan Milosevic and the Destruction of Yugoslavia*. Durhan: Duke University Press.

Stojić, M. (2011) *The changing nature of Serbian political parties' attitudes towards Serbian EU membership*. Sussex European Institute. Recuperado el 11/11/2015 de <http://bit.ly/1LacokF>

Stratfor (2011) *Serbia Makes a Push for EU Candidate Status*. Recuperado el 02/12/2014 de <http://bit.ly/1HbRk25>

The Economist (26/02/2013) *Germany and the Balkans: The pivot in the Balkans' EU ambitions*.

Woehrel, S. (2013) *Serbia: Current Issues and U.S. Policy*. Congressional Research Service. Recuperado el 30/04/2014 de <http://bit.ly/1LRDRvq>