

CUPEA

Cuadernos de Política
Exterior Argentina



CERIR

Centro de Estudios en Relaciones
Internacionales de Rosario

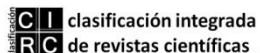
CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA
Nueva Época

ISSN 0326-7806 (edición impresa)
ISSN 1852-7213 (edición en línea)

DIRECTORAS: Dra. Miryam COLACRAI y Dra. Gladys LECHINI
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

CONSEJO DE REDACCION: Prof. Anabella Busso (Argentina)
Prof. Gustavo Marini (Argentina)
Prof. Celestino del Arenal (España)
Prof. Eduardo Ferrero Costa (Perú)
Prof. Helio Jaguaribe (Brasil)
Prof. Carlos Juan Moneta (Argentina)
Prof. Juan Gabriel Tokatlian (Argentina)
Prof. Joseph S. Tulchin (Estados Unidos)
Prof. Alberto van Klaveren (Chile)

En memoria del Director: Dr. Alfredo Bruno Bologna
En memoria de los Consejeros: Prof. Jack Child
Prof. Juan Carlos Puig
Prof. Luciano Tomassini



Dirección Nacional de Derecho de Autor: en trámite
Publicación trimestral propiedad de Miryam Colacrai y Gladys Lechini
Indexada: Latindex Catálogo. Nivel I de excelencia
Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC): Grupo C
Catalogada: Dialnet (Universidad de La Rioja, España)
Red de Bibliotecas Universitarias (REBIUN) de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE)



Los contenidos de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* son publicados bajo la Licencia Creative Commons **Reconocimiento – Compartir Igual** (*by-sa*), que permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Los trabajos son sometidos a evaluación de expertos mediante el sistema doble ciego.
Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, la de los Cuadernos de Política Exterior Argentina.

Colaboración en traducciones: Laura Marsol
Edición: Lidia Gatti

Al final de este número se detalla el listado de las publicaciones del CERIR. El texto completo de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* señalados con el asterisco (*) está disponible en la página web <http://www.cerir.com.ar>

Correo electrónico: cerir@unr.edu.ar

CORRESPONDENCIA Y CANJE – EXCHANGE ADDRESS
CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO CERIR
Maipú 1065 – 3º piso – oficina 301
2000 ROSARIO (SANTA FE)
REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX.: 54-341-420123

EDITORIAL

Con este número 126, presentamos una nueva entrega de nuestros Cuadernos de Política Exterior Argentina (CUPEA) Nueva época, de periodicidad semestral.

Los CUPEA están abiertos a la colaboración de la comunidad académica local y extranjera, garantizando pluralismo teórico, variedad temática y multidisciplinariedad, con evaluación de referato doble ciego.

Este número cuenta con cinco trabajos que son el resultado de proyectos de investigación sobre cuestiones internacionales que necesariamente vinculan el ámbito sistémico con el doméstico. Ellos se complementan con dos artículos de opinión y una reseña bibliográfica.

Tres de los artículos abordan varios aspectos de la Cooperación Sur-Sur (CSS) como política pública, tanto desde la perspectiva uruguaya y brasileña así como de la argentina, en los aspectos científicos y tecnológicos en los últimos 10 años; el cuarto artículo encara un análisis de la CELAC y el quinto un estudio de la crisis en el Líbano y el rol de Arabia Saudí e Irán como potencias regionales emergentes apuntando a ejercer su influencia

En “La Cooperación Sur-Sur (CSS) de Uruguay. Un análisis de su evolución (2005-2015)”, **Lorena Lamas** aborda la política exterior de nuestro vecino latinoamericano, situando la cooperación horizontal implementada con la región latinoamericana, producto de sus cambios institucionales y de la coyuntura internacional y regional.

Colette Mvengou se ocupa de “Brasil en los mecanismos interregionales afro-sudamericanos: difusión ideacional e influencia”, abordando la CSS multilateral que implementó Brasilia para profundizar las relaciones entre la región latinoamericana y la africana, jugando un rol de pivot en función de sus prioridades de política exterior y la búsqueda de una mayor inserción internacional.

En “La cooperación en ciencia y tecnología entre Argentina y los países de América Latina. El caso del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2007-2015)”, **María Paz López** examina los lineamientos de política y los instrumentos a través de los cuales el MINCYT desarrolló la cooperación bilateral con países latinoamericanos durante el período 2007-2015.

Elena Carolina Díaz Galán y **Harold Bertot Triana** se ocupan del surgimiento y desarrollo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y su importancia para el futuro de la región en términos de integración.

Alejándonos de la región latinoamericana y por un lapso de tiempo más breve, **Said Chaya** analiza “Líneas borrosas: la influencia de Irán y Arabia Saudita en la política interior libanesa” atendiendo a que Riad y Teherán han jugado un rol importante en el país con relación a la crisis que se desató en el Líbano entre 2014 y 2016, cuando la Presidencia de la República Libanesa estuvo vacante.

El primer artículo de opinión reseña la experiencia de una visita a Erevan, capital de Armenia, realizada por **Ricardo Torres** con motivo de su viaje de trabajo de campo al Cáucaso; el de **María Victoria Álvarez** comenta sus impresiones respecto a las nuevas realidades que debe enfrentar la Unión Europea post Brexit.

Finalmente, **Horacio Rolfo** presenta la reseña del libro *Conflictos do Século 21*, compilado en Belo Horizonte por R. Corrêa Teixeira y L. Souza Ramos, cuyos capítulos refieren a la compleja situación de Oriente Medio.

Conmemorando los dos años del fallecimiento del entonces Director del CERIR, Dr. Alfredo Bruno Bologna, en este número en particular decidimos incluir la última entrevista realizada por **Melisa Deciancio**, entendiendo que con ello contribuimos a honrar su memoria y el legado académico y moral que nos dejó.

Miryam Colacrai Gladys Lechini
Directoras

INDICE

ARTÍCULOS

- La Cooperación Sur-Sur (CSS) de Uruguay. Un análisis de su evolución (2005-2015)**
Lorena Lamas 5-20
- Brasil en los mecanismos interregionales afro-suramericanos: difusión ideacional e influencia**
Martine Colette Mvengou Cruzmerino 21-30
- La cooperación en ciencia y tecnología entre Argentina y los países de América Latina. El caso del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2007-2015)**
María Paz López 31-46
- La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): un enfoque desde la perspectiva de la integración**
Elena Carolina Díaz Galán y Harold Bertot Triana 47-66
- Líneas borrosas: la influencia de Irán y Arabia Saudita en la política interior libanesa**
Said Chaya 67-78

ARTÍCULOS DE OPINIÓN

- Reflexiones sobre Armenia hoy. Una visita a Ereván**
Ricardo Torres 79-86
- ¿Cuál es el rumbo futuro de la Unión Europea? El debate en torno a los diferentes caminos posibles**
María Victoria Álvarez 87-94

RESEÑA

- CORRÊA TEIXEIRA, R.; SOUZA RAMOS, L. (orgs.) (2017). *Conflitos do Século 21*, por Horacio A. Rolfo** 95-99
- ENTREVISTA al Dr. Alfredo Bruno Bologna sobre el estado de la disciplina de las Relaciones Internacionales en Argentina, por Melisa Deciancio** 101-107

Cómo citar

Autor (2017). Título del artículo, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 126, julio-diciembre, disponible en www.cerir.com.ar

La Cooperación Sur-Sur (CSS) de Uruguay Un análisis de su evolución (2005-2015)

Lorena Lamas*

Resumen

El presente trabajo propone aportar al conocimiento y comprensión de la CSS uruguaya, por medio de un estudio de su evolución para el período 2005-2015. Dicho análisis, se encuentra enmarcado en la política exterior (PE) del país, sus cambios institucionales y la coyuntura internacional y regional, que afectaron e impactaron positivamente en la evolución de la cooperación horizontal de Uruguay con la región latinoamericana. En función de dichas variables, y con el objetivo de mostrar las dinámicas de la CSS uruguaya, se procedió a la realización de un estudio de las cuatro dimensiones morfológicas de la CSS del país: geométrica, sectorial, geográfica y financiera, de acuerdo con el marco analítico desarrollado por Lengyel y Malacalza (2012). El mismo permitió demostrar un aumento y profundización de la CSS técnica de Uruguay con América Latina (AL) para la década 2005-2015, que pasó a colocar al desarrollo sustentable en el centro de las prioridades.

Palabras claves: Cooperación Sur-Sur (CSS) - Política Exterior (PE) - América Latina (AL) – Uruguay - desarrollo

Uruguayan South-South (SSC) Evolution Analysis (2005-2015)

Abstract

The paper aims to contribute to the knowledge and understanding of the Uruguayan SSC, by studying its evolution for the 2005-2015 period. The analysis is framed in the country's foreign policy (FP), institutional changes and the international and regional situation, which positively impacted the Uruguayan's horizontal cooperation evolution with Latin America (LA). According to these variables, and in order to show the dynamics of this cooperation, the research analyzes the four morphological dimensions of the Uruguayan SSC: geometrical, sectorial, geographical and financial, according to the analytical framework developed by Lengyel and Malacalza (2012). The work, allowed to demonstrate the increase and deepening of the Uruguayan South-South technical cooperation with LA for the decade 2005-2015, where the sustainable development was in the center of the priorities.

Key words: South-South Cooperation (SSC) - Foreign Policy (FP) - Latin América (LA) – Uruguay – development

Trabajo enviado: 17/10/2017 Trabajo aceptado: 25/11/2017

* Doctoranda en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina); Licenciada en Negocios Internacionales e Integración, Universidad Católica del Uruguay; Posgraduada en Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República, Uruguay. Profesora (desde 2008) de Derecho de la Integración y Solución de Controversias, de la Licenciatura en Negocios Internacionales e Integración, Universidad Católica del Uruguay. Correo electrónico: lamasur.lorena@gmail.com

Introducción

A inicios del Siglo XXI comenzó a experimentarse un resurgimiento de la Cooperación Sur-Sur (CSS), colocando nuevamente a las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y social en un lugar prioritario de las agendas gubernamentales y dentro de la *high politics*. Este tipo de cooperación entre países periféricos cuenta con algunas características particulares como “equidad, consenso, horizontalidad, enfoque por demanda y costes compartidos (cuando sea posible y conforme a las capacidades de cada socio) y la atención a la apropiación, alineamiento y compatibilidad de los proyectos y acciones con las prioridades de las políticas de desarrollo de los gobiernos receptores y con los objetivos de política exterior de los gobiernos oferentes” (Ayllón, 2015:139).

A su vez, esta CSS se enmarca en la política exterior (PE) de los Estados pues, si bien se materializa de forma técnica, cuenta con un fuerte componente político al actuar “como un espacio de estructuración de alianzas entre los países en desarrollo, para disminuir su vulnerabilidad [...]” (Lechini y Morasso, 2014:5). Es donde el proceso decisorio para la conformación de dicha PE se encuentra condicionado por factores externos, así como también por factores domésticos; planteándose la existencia de un “juego de dos niveles” (Putnam, 1988), dejando de manifiesto que “tanto las políticas domésticas como las exteriores son parte integrante e interdependiente del proceso” (Morasso, 2015).

Por tanto, la CSS como parte de la PE será entendida como una “política pública orientada al desarrollo en cuya formulación intervienen una amplia gama de actores, públicos y privados; y factores, sistémicos y coyunturales, que influyen las estrategias definidas de manera específica y diversa por cada país y sociedad” (Milani, 2012).

Para el caso regional, esta CSS -como instrumento de la PE para el entendimiento entre los Estados-se encuentra “en sintonía con sus intereses políticos y económicos y con la necesidad compartida de resolver problemas de desarrollo en sectores concretos. En este sentido, se tejen redes de colaboración y complementación con objetivos diversos que, en mayor o menor medida, persiguen todos los países latinoamericanos” (Ayllón; Bancet y Ojeda, 2013:15).

Ello permite explicar que, para el caso de América Latina (AL), el referido aumento de las actividades de CSS esté dado por factores como la llegada al poder de gobiernos de tipo progresista que apostaron por políticas exteriores fortalecedoras del eje Sur-Sur, por transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales en la región, y por las nuevas propuestas del regionalismo post-liberal y post-hegemónico que constituyeron espacios de impulso de diversos procesos de concertación, cooperación e integración regional, en los que la CSS encuentra plataformas de profundización (Ayllón, 2015).

En este contexto y debido a que “se percibe un fuerte consenso en considerar a la cooperación internacional, y más precisamente a la CSS, como parte de la política exterior de Uruguay” (Fittipaldi, 2013:209), surge el cuestionamiento acerca de cómo fue la evolución de este tipo de cooperación en el caso uruguayo.

Con el objetivo de dar respuesta a dicho interrogante y en función del carácter multidimensional de la CSS, el presente trabajo realiza un breve análisis de la evolución de la CSS de Uruguay en el marco de su política exterior, a partir de 2005 cuando se produjo un cambio en el “tipo de gobierno” (López, 2015), estudiando para el período 2005-2015, sus cuatro dimensiones morfológicas: geométrica, sectorial, geográfica y financiera, de acuerdo con el marco analítico desarrollado por Lengyel y Malacalza (2012) que adapta la tipología de Van Klaveren (1992).

El estudio de López (2015) analiza el papel de los partidos políticos en las orientaciones de la PE y demuestra que la PE uruguaya es una política de partidos caracterizada además como partidocrática y partidocéntrica por el estudio de Caetano, Rilla y Pérez (1987). El trabajo argumenta

que los partidos (sus fracciones y alas) han construido matrices de pensamiento en política exterior, como categorías intermedias, entre las ideologías y las acciones concretas, que se constituyen en los principales condicionantes de sus preferencias sobre la orientación de la PE. Dichas matrices fueron clasificadas por López dentro de dos grandes filosofías públicas (izquierda y derecha), en dónde la derecha prioriza la apertura al mundo y la izquierda prioriza a la región.

En función de las anteriores consideraciones, la hipótesis que orienta este trabajo hace referencia a que la CSS técnica de Uruguay con AL se amplió durante el período de estudio en el contexto de un proceso de fortalecimiento institucional, de profundización de los vínculos de integración regional y de disminución de la AOD.

1. El rol dual de la cooperación uruguaya

La dualidad de la cooperación implica el desarrollo de actividades de oferta y recepción de cooperación simultáneamente. Esta característica es común a los países de AL y según Hirst (2010) se debe, en muchos casos, a que varios de los países que expanden sus políticas de cooperación horizontal, no siempre las acompañan con el interés en reducir sus condiciones de receptores de cooperación tradicional. Por tanto, la CSS latinoamericana es planteada según los criterios políticos de los países donantes en dos sentidos: sea ésta considerada como una modalidad alternativa (en contra de) o complementaria (junto con) a la AOD¹ (Lengyel; Thury Cornejo; Malacalza, 2010).

Sobre este aspecto, Cerda y Lemus (2015:192) entienden que esta dinámica se manifiesta en tres líneas diferenciadas: los países que, como Brasil, Argentina o Uruguay mantienen una postura cuestionadora pero dialogante sobre el actual régimen de la ayuda reivindicando la especificidad de la CSS, sin perder la condición de receptores de AOD; otros que apuestan por una postura de mayor vinculación entre la cooperación tradicional y la CSS, tal es el caso de Colombia, Perú, México y Chile (éste último con matices); y un tercer grupo de países “contestatarios”, como Venezuela, Cuba, Bolivia y Nicaragua, y en menor medida Ecuador, que rechazan la configuración y lógica de la cooperación internacional y abogan por hacer de la CSS un mecanismo de solidaridad anti-imperialista a partir de iniciativas de cooperación regional.

Por su parte, el Informe de Cooperación Sur-Sur Iberoamericana -realizado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) desde el año 2007- que analiza las dinámicas de dicha región, destaca que “se observan niveles diferenciados de participación, pero el rasgo llamativo es que todos participan de alguna manera bajo un comportamiento dual como oferente y receptor” (Ojeda, 2016:201). A su vez, el informe destaca la existencia de casos de CSS bilateral en la cual se establece una relación bidireccional entre los cooperantes, la cual es entendida como “aquella cooperación en la que los dos socios actúan a la vez como oferentes y receptores” (SEGIB, 2014:36).

En este escenario, Uruguay:

se encuentra transitando un proceso de reforma de su institucionalidad de la cooperación internacional que lo posiciona con un doble rol: como país socio de la cooperación tradicional y como cooperante inter pares

¹ La disminución paulatina de la AOD recibida por los países de ingreso medio-alto (de acuerdo con la clasificación del CAD-OCDE) se acentúa a partir del año 2005, pasando del 0,443% del Ingreso Nacional Bruto (INB) en 2005 al 0,077% en 2015. Como puede observarse en el Informe del BID, disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS?end=2015&locations=XT&start=1960>.

Consulta: 11 de octubre de 2017

De acuerdo con datos de la CEPAL, la AOD destinada a la región latinoamericana pasó de representar más del 1% del INB en la década del 60 al 0,18% actualmente, en dónde, a pesar de la mejora en ciertos indicadores macroeconómicos, aún restan desafíos y brechas estructurales a ser superadas que mantienen a AL como la región más desigual del mundo. Informe disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/los-paises-de-renta-media-un-nuevo-enfoque-basado-en-brechas-estructurales>. Consulta: 11 de octubre de 2017

a través de la cooperación sur-sur. Por su rol dual, la política de cooperación internacional de Uruguay se nutre de la planificación del desarrollo, de la mirada transversal de las prioridades definidas por el Ejecutivo, así como de las orientaciones de política exterior (AUCI, 2014:13-14).

El desarrollo de actividades de CSS no implica necesariamente la disminución de las actividades de AOD, debido a que la misma no aparece como una actividad sustituta, sino complementaria y dialogante con la cooperación tradicional. Por ello, Uruguay reivindica su posición de socio receptor de AOD debido a las responsabilidades históricas que les caben a los socios tradicionales, así como por las brechas estructurales y dificultades en términos de desarrollo que el país continúa enfrentando, a pesar de ciertos avances registrados en algunos indicadores, a partir de 2005. En este sentido, “el aporte de la cooperación (tradicional) al Uruguay ha sido y es estratégico en términos cualitativos, porque se concentra en áreas altamente prioritarias que coadyuvan a los resultados de desarrollo sustentable del país” (AUCI, 2014:13).

Paralelamente, las mejoras en ciertos indicadores económicos y sociales permitieron al país - a partir de 2007- comenzar a desarrollar actividades de oferta de cooperación horizontal con sus socios regionales de igual o menor desarrollo, de acuerdo a las demandas de cooperación de los mismos y en las áreas en las que Uruguay ha identificado capacidades a ser compartidas, debidamente adaptadas y apropiadas por el socio receptor.

La característica de “país dual” asumida por Uruguay hace que el mismo haya comenzado a desarrollar sistemáticamente actividades de CSS y que continúe siendo un receptor de cooperación tradicional, a pesar de la paulatina disminución que la misma viene atravesando en el país a raíz de la crisis económica internacional iniciada en 2008 y de la condición uruguaya de “país graduado”² en los términos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE), principalmente.

2. Factores institucionales y desarrollo de capacidades

El institucionalismo liberal de Keohane (1984), destaca el hecho de que “la política internacional está institucionalizada”, es decir, que en su ámbito existen reglas, normas y convenciones proporcionadas por instituciones; entendiendo a estas últimas como “conjuntos de reglas persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas”.

Estas instituciones se encuentran representadas por “las organizaciones establecidas, las normas y prácticas que regulan su funcionamiento interno, y sus relaciones con otras instituciones y con la sociedad” (Sikkink, 2009:29), lo cual muestra a las mismas como fundamentales a la hora de cooperar. Por lo cual, en concordancia con Keohane (2012), se afirma que: si la política internacional careciera de institucionalización, no existiría posibilidad alguna de cooperación entre las partes, por la sencilla razón que entre éstas no se registraría comunicación ni entendimiento alguno.

A su vez, esta comunicación entre las instituciones estará orientada por las preferencias y visiones de los gobiernos. Por lo que, la visión de desarrollo de los mismos dará forma a las políticas e impactará en los objetivos de la cooperación internacional. En este marco, la CSS se relaciona con políticas vinculadas a la solidaridad, horizontalidad y un objetivo común de superar las barreras del desarrollo.

² La “graduación” es el proceso mediante el cual un país deja de ser objeto de cooperación para el desarrollo por parte de los países miembros del CAD de la OCDE, una vez que su Producto Interno Bruto (PIB) per cápita supera los 12 mil dólares aproximadamente. Bajo este criterio, a partir de 2017, Uruguay junto con otros siete países de renta media alta de la región latinoamericana pasan a ser considerados “países graduados”.

De la misma manera, para el caso de estudio se verifica una orientación de las actividades de cooperación en concordancia con la visión de desarrollo y las preferencias de política exterior, en donde las “ideas o matrices de pensamiento (de los partidos), son una variable clave que orienta las preferencias que condicionarán el tipo de política exterior que los mismos impulsan en el contexto de una situación institucional dada” (López, 2015:109).

En función de ello, a partir del año 2006, Uruguay comenzó a transformar la institucionalidad de la cooperación internacional del país a fin de adaptarla a los nuevos desafíos existentes (de cambios en la arquitectura de la ayuda y disminución de la AOD destinada al país) y por la convicción acerca de “la necesidad de ubicar al desarrollo sustentable en el centro de las prioridades” (AUCI, 2014:23).

Con dicha visión en mente, el proceso de adaptación institucional uruguayo comenzó con el fortalecimiento del Departamento de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la creación del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional (IUCI). El mismo, fue consolidado en el año 2010, con la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) por Ley N°18.719 del Presupuesto Nacional 2010-2014, dejando de manifiesto el planteo de Sikink (2009) acerca de que “las ideas se hacen fuertes cuando anidan en instituciones”.

Así, a partir de 2010, la cooperación a nivel nacional pasó a ser coordinada (en lo diplomático-político-técnico) por la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y por la AUCI, que depende directamente de la Presidencia de la República y cuenta con un Consejo Directivo integrado por el Pro Secretario de Presidencia, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministro de Relaciones Exteriores. Ello se debe a que “[...] cuanto más cerca del centro neurálgico de decisión política esté la entidad de gestión de la cooperación, más probable es que logre los objetivos de alineamiento de esa cooperación con las prioridades de desarrollo nacional” (Rivero, 2012:82).

Desde su creación, la institución tiene entre sus cometidos la planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación, ejecución, evaluación, seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional, tanto recibida como otorgada por Uruguay, para dar cumplimiento a las prioridades nacionales de desarrollo del país³.

En función de dichas prioridades y con la intención de potenciar y profundizar las actividades de CSS, a través de más oferta de cooperación por parte del país, se destaca: la creación del Fondo Uruguayo de Cooperación Internacional (FUCI) y la identificación de las capacidades uruguayas a ser “transferidas” a los socios.

Estas capacidades fueron desarrolladas a partir de un relevamiento con especialistas externos que combinó las fortalezas temáticas del país en diversas áreas, la posibilidad de convertir los “saberes” en “ofertas” de cooperación y la disponibilidad de técnicos especializados para “transferirlas”, junto con la demanda regional o internacional de dichas capacidades y la capacidad de apropiación por parte de estos últimos. En dicho ejercicio se procuró la identificación de grandes políticas públicas que el país llevase adelante de forma satisfactoria y que pudiesen generar un impacto positivo para sus socios regionales, en vez de la ejecución de proyectos puntuales y aislados.

Como fruto del trabajo mencionado, fueron identificadas cuatro áreas estratégicas en las que, habiéndose logrado cierto buen desempeño, conocimiento y experiencia, resultaba posible que Uruguay ofreciese iniciativas de CSS. Las mismas son: el área social, área agropecuaria, área de infraestructura para el desarrollo y área de gobernabilidad y calidad de las instituciones.

³ Información disponible en: <http://www.auci.gub.uy/aucci/acerca-de-aucci.html>. Consulta: 28 de setiembre de 2017

Dentro del área social, el país destaca a los programas sociales llevados adelante para el abordaje de la pobreza, las políticas de control del tabaquismo y de promoción de la lactancia materna, el marco normativo nacional para la donación de órganos y tejidos, y las actividades de inclusión digital en donde se destaca el plan Ceibal (AUCI, 2013:9).

Para la segunda de las áreas, la agropecuaria, se destaca que, a fin de ofrecer calidad y cumplir con los estándares internacionales de exportación, Uruguay invirtió en el desarrollo de sistemas de información, identificación y registro animal. En consecuencia, se cuenta con un estatus sanitario de privilegio y con un reconocimiento internacional que permite ofrecer algunas de esas capacidades del país para brindar cooperación, destacando la trazabilidad bovina, la sanidad animal y vegetal, la inocuidad alimentaria, y las cadenas productivas (AUCI, 2013:11).

En la tercera de las áreas, correspondiente a la infraestructura para el desarrollo, se destaca que el Estado uruguayo ha procurado mejorar la dotación de la infraestructura del país con el objetivo de fomentar el crecimiento económico, lo cual ha generado un conjunto de capacidades respecto a la concepción, el diseño, la operación, la regulación, el monitoreo y la evaluación de los mismos. En el marco de dichas capacidades se destaca el acceso universal al agua potable, la transformación de la matriz energética por medio del aumento del uso de energías renovables y el acceso a la sociedad de la información (AUCI, 2013:15).

Finalmente, sobre el área de gobernabilidad y calidad de las instituciones, se destaca el trabajo en la mejora de la calidad de las instituciones públicas a fin de que las mismas respondan a las necesidades de sus ciudadanos. En este sentido, se han llevado a cabo reformas en la administración pública para lograr una gestión más eficaz y eficiente, asegurando los niveles de universalidad y equidad que constituyen principios muy valorados por la sociedad uruguayo. Aquí son destacados aspectos sobre la cultura democrática de larga data del país, la existencia de un sistema de partidos plural, competitivo y sólido, un sistema judicial independiente, un sistema electoral transparente, un bajo grado de corrupción, un alto grado de libertad de expresión, un reconocido nivel de transparencia en el acceso a la información pública y la existencia de mecanismos de articulación social de las demandas con significativa participación de la ciudadanía (AUCI, 2013:21).

Por todo lo anterior se concluye que, si bien continúan existiendo diversos desafíos a ser superados en la práctica, la creación de la AUCI fortaleció la capacidad del Estado para alinear la cooperación a las prioridades de desarrollo del país, coordinar los esfuerzos de cooperación internacional y gestionar la misma eficaz y eficientemente, mediante una mejor coordinación y aprovechamiento de recursos a nivel nacional.

Definidas las capacidades y bajo una visión de realización de las actividades de cooperación para el desarrollo en función de la demanda de sus socios, con una institucionalidad fortalecida, un presupuesto asignado y las capacidades técnicas disponibles, el país comenzó a partir de 2007-2008 a desarrollar rápida y efectivamente la CSS que se analiza a continuación, en el marco de las cuatro dimensiones metodológicas trabajadas en los términos de Lengyel y Malacalza (2012).

3. Puntualizaciones sobre la sistematización de los datos de CSS uruguayo

Si bien el presente análisis no desconoce la existencia de actividades de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) realizadas por Uruguay con sus socios regionales antes del 2005, las mismas eran de carácter muy puntual, llevadas a cabo -en la mayoría de los casos- por las diferentes áreas de cooperación dentro de cada Ministerio y sin la realización de un registro apropiado.

Sobre los indicadores de la CSS del país utilizados para el análisis, debido a que los informes de situación de la cooperación uruguaya comenzaron a ser desarrollados por la AUCI a partir de 2013 (año en el que, por medio del artículo 37 de la Ley N°19.149, fue creado oficialmente el Registro Nacional de la Cooperación Internacional), se decidió trabajar con los datos del informe de CSS que desde 2007 realiza la SEGIB, pues el mismo es realizado a partir de los datos que cada país informa a la Secretaría y (cuando es posible) éstos son confrontados con los datos que los socios regionales también aportan, lo cual, se entiende, brinda mayor objetividad al análisis.

Por lo que, en algunos casos, si se confrontan los datos para el mismo año del informe de SEGIB y del informe de AUCI pueden encontrarse algunas pequeñas diferencias, en función de las elecciones metodológicas de cuantificación de proyectos y acciones, según se registre el año de inicio de los mismos o la totalización de proyectos y acciones vigentes para el año seleccionado.

Paralelamente, debe puntualizarse que hasta la presentación de este trabajo no se cuenta con datos oficiales para el año 2015, debido a que el último informe de la SEGIB⁴ del año 2016, reporta los proyectos y acciones correspondientes al año 2014, a la vez que el último Informe de Situación de la cooperación internacional de Uruguay de AUCI⁵ publicado en 2015, también reporta los datos correspondientes a 2014.

Por otro lado, resulta importante destacar la existencia de un debate en torno a cómo exponer y relevar los datos vinculados a la CSS, que aún no ha sido saldado totalmente. Si bien se entiende que el binomio oferente-receptor responde más a la lógica Norte-Sur y, tal vez no sea la fórmula más apropiada a la hora de exponer las dinámicas de la cooperación del Sur, al momento de la realización del presente trabajo, la mayoría de los datos disponibles se encuentran organizados de esta forma. Por lo que, a fin de facilitar el análisis, la comprensión y la transparencia de los datos, se respeta la lógica de trabajo, información, reporte y divulgación de los mismos, en los términos de oferente y receptor de CSS.

Finalmente, se puntualiza que, si bien la evolución de la CSS comienza a destacarse a partir del 2005, la misma tuvo sus inicios en el área política e institucional, para luego a partir de 2007-2008 comenzar a materializarse de manera técnica, fecha a partir de la cual comienzan a reportarse las actividades y a obtenerse mayor cantidad de datos sobre las mismas.

4. Geometría de la CSS uruguaya

Con base en el estudio de Lengyel y Malacalza (2012), el análisis de la dimensión geométrica de la CSS refiere a los formatos que este tipo de cooperación para el desarrollo puede asumir, como bilateral, triangular, regional y multilateral.

Para el caso uruguayo, la mayoría de las acciones son de carácter bilateral, registrándose una actividad incipiente en acciones de tipo triangular, así como también regional en el marco del MERCOSUR; por medio del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), en donde el país es netamente beneficiario.

⁴ Informe disponible en: <http://cooperacionsursur.org/images/InformeCSS-2016.pdf>. Consulta: 02 de octubre de 2017.

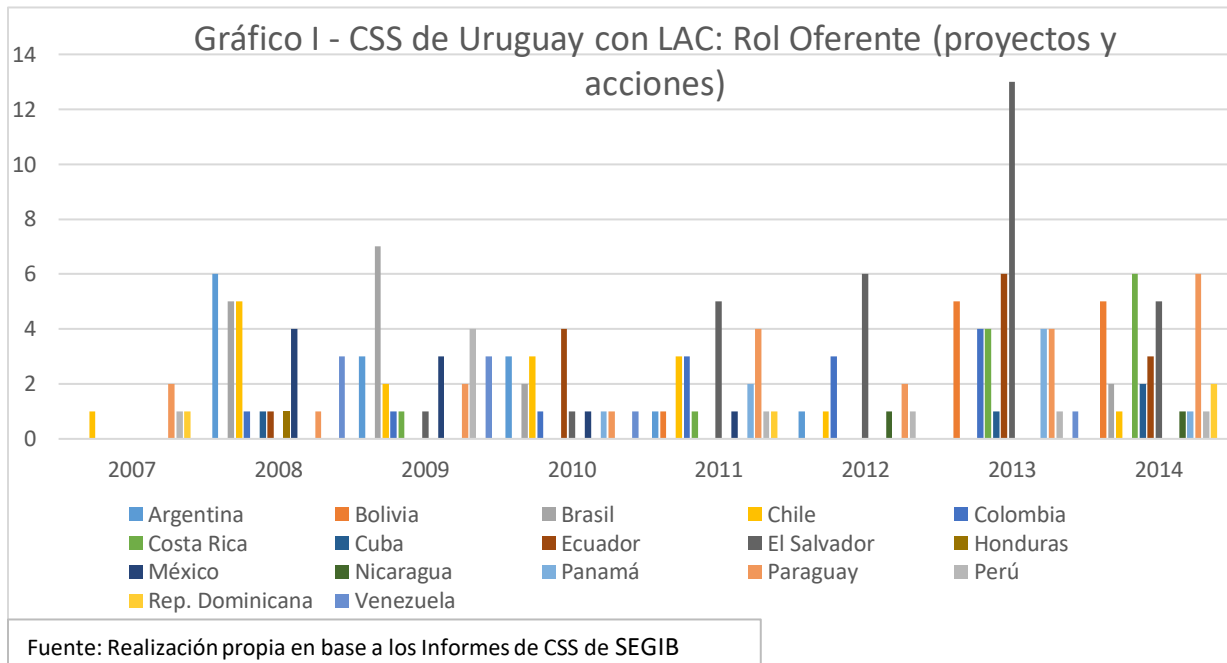
⁵ Informe disponible en: <http://www.auci.gub.uy/publicaciones/boletines/942-estado-de-situacion-de-la-cooperacion-internacional-en-uruguay-2015.html>. Consulta: 02 de octubre de 2017

4. a. CSS bilateral

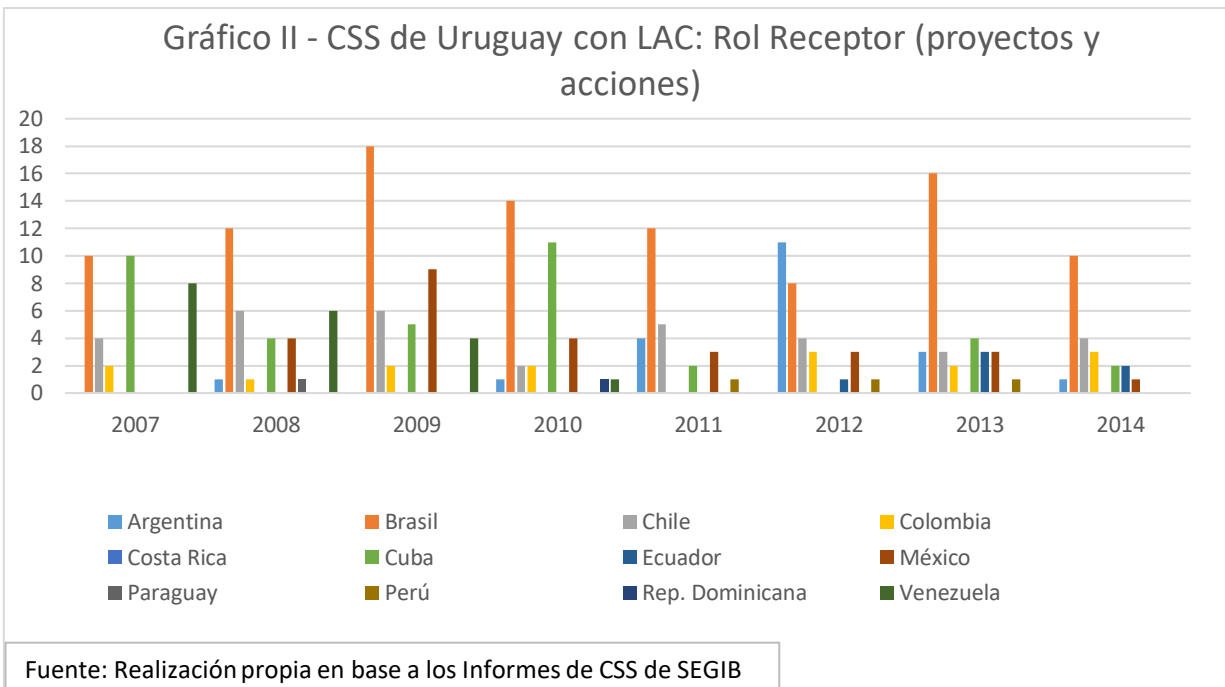
Uruguay ha obtenido cada vez más destaque en el Informe de la SEGIB, pasando del penúltimo lugar en 2007 al quinto en 2014, registrando un aumento significativo en la cantidad de proyectos y acciones bilaterales.

En este sentido, en el estudio sobre la CSS regional realizado por Ojeda (2016) Uruguay se destaca más como oferente que como receptor de CSS para el período 2007-2015, de acuerdo con las tendencias y el peso relativo del país en la región. De hecho, “Uruguay se posiciona, en términos relativos, como uno de los países que recibe menos iniciativas de CSS con respecto a países de similar nivel de desarrollo” (Fittipaldi, 2013:206).

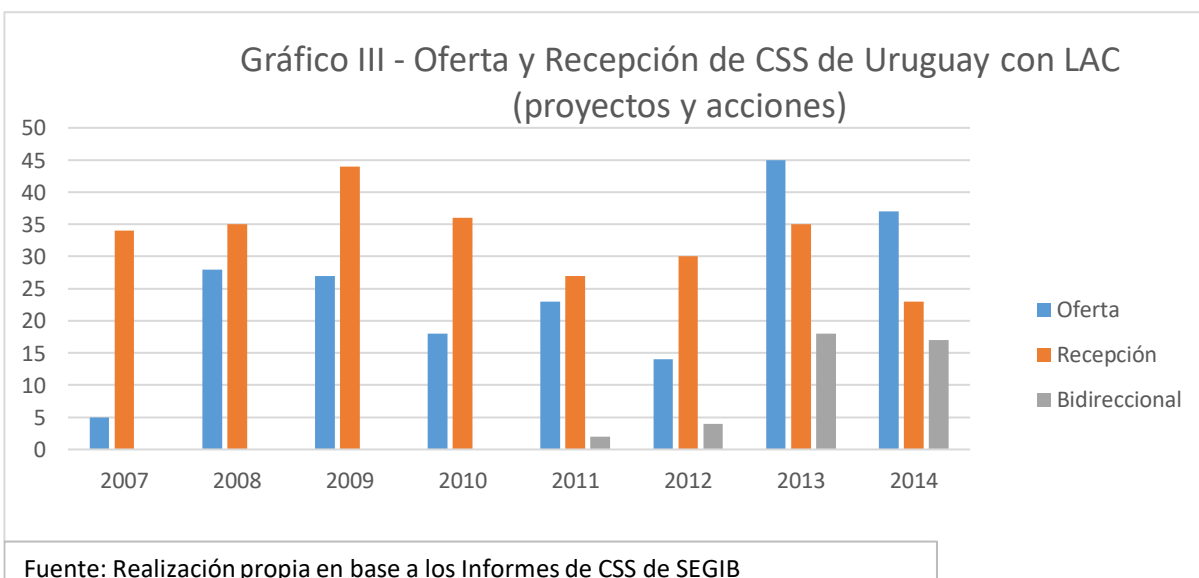
En lo que refiere a su rol oferente, se observa una gran evolución y aumento de los proyectos y acciones que son iniciados a partir de la demanda de los socios regionales, como se muestra en el siguiente gráfico:



En su rol de receptor, si bien también puede observarse una evolución, la misma es más concentrada, como puede observarse en el gráfico II:



Sintetizando las dinámicas de oferta y recepción de la CSS de Uruguay con la región, se presenta el siguiente gráfico, que también incluye a las iniciativas bidireccionales, en las cuales el país es oferente y receptor a la misma vez.



De acuerdo con los últimos datos disponibles, en 2014 Uruguay participó en la ejecución de 68 iniciativas de CSS bilateral (52 proyectos y 16 acciones), lo que representa 10 % más que en 2012, a la vez que se intenta priorizar a los proyectos, en detrimento de las acciones puntuales:

La proporción de proyectos en el total de iniciativas de cooperación sur-sur bilateral aumentó un 8 % respecto a 2012, y entre aquellas de las que Uruguay es mayormente oferente el cambio fue aún más acentuado -la proporción de proyectos en el total de la oferta pasó del 36 % en 2012 al 57 % en 2014-. Estas cifras reflejan la consolidación de la presencia uruguaya en el escenario de la cooperación sur-sur y la priorización de proyectos estructurados en detrimento de las acciones puntuales aisladas, principalmente en la región latinoamericana (AUCI, 2015:43).

4. b. CSS triangular (CTR)

En el ámbito Iberoamericano, este tipo de actividades está siendo cada vez más destacada y muestra una evolución y aumento significativo pasando de “26 iniciativas en el año 2006, llegando a 166 en 2013” (SEGIB, 2016:34).

Para el caso de Uruguay, se entiende que este tipo de cooperación, que respeta los principios de la CSS y que permite maximizar sus efectos por medio de un financiamiento de un socio del Norte o de un Organismo Multilateral (principalmente, pero que en la actualidad asume diversas modalidades), puede ser una muy buena estrategia a fin de continuar avanzando en el camino del desarrollo y en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Como ya fue mencionado, las actividades de CTR son incipientes en el país, que para el año 2014 registró el desarrollo de cuatro proyectos y una acción triangular; todas vinculadas al área de capacitaciones.

4. c. CSS regional

A nivel regional se destacan las actividades de cooperación que Uruguay desarrolla en el marco del MERCOSUR, el cual cuenta con un mecanismo orientado hacia la convergencia estructural, el FOCEM, del cual Uruguay se beneficia.

Este Fondo fue creado en 2005 y es gestionado por la Secretaría del MERCOSUR (con Sede en Montevideo) a través de su Unidad Técnica, con el objetivo de “financiar proyectos para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración”⁶.

Estos fondos son de carácter no reembolsable y se destinan a proyectos presentados por cada uno de los Estados Parte, de acuerdo con los siguientes porcentajes: Argentina, 10 %; Brasil, 10 %; Uruguay, 32 % y Paraguay, 48 %. No obstante, cada país debe hacerse cargo directamente del 15 % de los gastos elegibles y de la totalidad de los no elegibles. En este sentido, de acuerdo con los datos de AUCI (2015) los proyectos del FOCEM con Uruguay activos en 2014 sumaron US\$ 141.954.177.

Uruguay y Paraguay son los grandes beneficiarios de la iniciativa de cooperación horizontal regional. Para el año 2014, casi toda la cooperación del FOCEM con Uruguay (94 %) fue realizada a través de los dos proyectos de la línea de infraestructura, que tienen como contrapartes al Ministerio de Transportes y Obras Públicas (MTO) y a la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones

⁶ Información de FOCEM, disponible en: <http://focem.mercosur.int/es/>. Consulta: 03 de octubre de 2017

Eléctricas (UTE). En el marco de este Fondo, además de la mejora en carreteras, se destaca como un proyecto de gran relevancia el vinculado a la interconexión eléctrica de 500MW entre Uruguay y Brasil⁷.

5. Sectores de la CSS uruguaya

Continuando con el estudio en base a Lengyel y Malacalza (2012), el análisis de los sectores refiere a los patrones de especialización de la CSS o a la identificación de capacidades que cada país realiza.

A nivel regional, de acuerdo con el Informe de CSS de SEGIB (2015) se destacan como áreas más importantes para la cooperación a las actividades de carácter social, especialmente en el área de la salud (35%), de impulso a sectores productivos (29%), de mejora y fortalecimiento institucional (13,6%), de mejoras en infraestructura (11,4%), de cuidado del medio ambiente (4,3%) y en otras dimensiones, como cultura, género y desarrollo (6,7%).

En este marco, y como fuera desarrollado en el apartado 2 del presente artículo, Uruguay identificó cuatro áreas (social, agropecuaria, de infraestructura para el desarrollo y gobernabilidad, y calidad de las instituciones) en las que cuentan con capacidad y potencial técnico para brindar CSS a sus socios.

5. a. Rol oferente

En función de las demandas de sus socios y de las capacidades identificadas, Uruguay comenzó a ofrecer CSS a los países de la región a partir de 2007. En este sentido, además de las capacidades del país, la efectividad en dichas acciones y proyectos está “íntimamente ligado a otro factor que es la potencialidad de adaptación, referida a la capacidad de Uruguay para adaptar ese saber a la realidad a la que se quiere transmitir” (Fittipaldi, 2013:216).

De acuerdo con el último informe de SEGIB, que registra los proyectos activos en 2014, para el caso de Uruguay (quinto oferente en importancia relativa en 2014), la mayoría de los proyectos ofrecidos (prácticamente uno de cada dos, de los 41 proyectos registrados -25 netamente oferente y 16 bidireccionales) se centraron en el ámbito Social:

Dentro de éste, resultaron a su vez determinantes, las fortalezas uruguayas en las áreas de la Salud (sobre todo en la lucha contra el tabaco y la gestión de fármacos) y de los Otros servicios y políticas sociales, marco en el que destacó el trabajo orientado a la atención de determinados colectivos, como son los niños, las familias de acogida y las personas con discapacidad, entre otros. Asimismo, lo Económico, a través del fortalecimiento de los Sectores Productivos, tuvo también un peso relevante, al explicar uno de cada cuatro proyectos. De nuevo, el sector más destacado fue el Agropecuario (un 14,6% del total intercambiado) y dentro de este, todo lo relativo a la actividad ganadera. El perfil se completó con la cooperación orientada al Fortalecimiento institucional (12,2%) y al Medioambiente (un notable 7,3%), una dimensión esta última, dentro de la que destacaron las experiencias en gestión de áreas protegidas y en respuesta al cambio climático (SEGIB, 2016:77-78).

⁷ Proyecto disponible en: <http://focem.mercosur.int/es/proyectos/pais/uruguay/?pag=2>. Consulta: 03 de octubre de 2017

5. b. Rol receptor

Las áreas en las cuales Uruguay recibe cooperación no varían demasiado de las cuales ofrece, destacándose el ámbito social, salud y medio ambiente.

La capacidad de Uruguay para liderar el proceso y adaptar la cooperación recibida, es considerada clave “ya que determinará el nivel de absorción local del conocimiento transmitido. Esto abarca tanto a los equipos humanos como a la institucionalidad existente en el país. La presencia de una institución dedicada a la cooperación internacional (como por ejemplo una agencia de cooperación) que coordine las acciones a desarrollar [...] es valorada positivamente para el buen desempeño de la CSS” (Fittipaldi, 2013:216).

De acuerdo con el informe de SEGIB (2016), para el caso de Uruguay (quinto receptor en importancia relativa en 2014), la mayoría de los proyectos recibidos (cuatro de cada diez, de los 36 totales -20 netamente receptor y 16 bidireccionales) atendieron al fortalecimiento de capacidades en el ámbito Social:

Destacaron entre éstos, los proyectos que reforzaron a los sectores de la Salud y del Abastecimiento y saneamiento de agua, en ambos casos desde una perspectiva de apoyo a las poblaciones limítrofes con Brasil, para tratar con ello de lograr en frontera, una ampliación de la cobertura sanitaria, una mejor atención en enfermedades como el VIH, así como de gestión de las cuencas hidrográficas compartidas. Asimismo, hubo proyectos para apoyar las capacidades de Gobierno (destacando aquí las relativas a la propia gestión de la cooperación); de las económicas (en una proporción mayor para los Sectores productivos) y de las medioambientales (SEGIB, 2016:82).

Finalmente, se dirá que tanto en su rol de oferente como de receptor de CSS con la región “más de la mitad de los proyectos tienen como sector principal Salud, Gobernabilidad o Agropecuario” (AUCI, 2015:47).

6. Geografía de la CSS uruguaya

La dimensión geográfica del modelo Lengyel y Malacalza (2012), alude al área priorizada por el país o grado de proyección regional o global, que tienen las iniciativas de CSS.

En este sentido, a partir de 2007-2008, puede observarse una evolución y aumento de la CSS uruguaya con la región, orientada a fortalecer el vínculo y la colaboración con el resto de los países latinoamericanos. Ello se debe a que “los cooperantes emergentes trabajan primeramente con sus vecinos y en iniciativas de cooperación técnica, principalmente” (Lechini y Morasso, 2014).

En función de ello, y de acuerdo con el informe de AUCI (2015), todos los proyectos y acciones de CSS bilateral de Uruguay activos en 2014, fueron desarrollados con algún país latinoamericano. Como ya fue mencionado, los mismos totalizaron 52 (cincuenta y dos) proyectos y 16 (dieciséis) acciones ejecutadas con países de la región, dentro de los cuales Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México, son los socios de mayor relevancia.

En este sentido, los proyectos de CSS bilateral uruguayos, activos en 2014, se distribuyeron de la siguiente manera: Argentina, 6; Bolivia, 3; Brasil, 6; Chile, 6; Colombia, 4; Costa Rica, 6; Cuba, 3; Ecuador, 3; El Salvador, 3; México, 9; Paraguay, 2 y República Dominicana, 1.

Finalmente, y de acuerdo con los datos analizados en el estudio, se ha podido observar que Uruguay diversifica mucho sus vínculos con toda la región latinoamericana, principalmente en su rol de oferente.

7. Financiamiento de la CSS uruguaya

De acuerdo con el modelo de Lengyel y Malacalza (2012), en esta dimensión son analizados los montos o costes económicos de la CSS, aunque “el valor de la CSS trasciende las consideraciones económicas, pues su principal fortaleza la representa la gestión del conocimiento que permite realizar intercambios entre países en desarrollo” (SEGIB, 2016:33); de todas maneras, resulta interesante un análisis en este sentido.

Primeramente, debe puntualizarse que en muchos casos estas informaciones no se encuentran disponibles y que el control de los montos de CSS representa uno de los desafíos a mejorar en materia de registro y reportes. Esta falta de registro ocurre, en algunos casos por decisión del propio Estado y, en otros, debido a que la diversidad de modalidades de cooperación horizontal dificulta el cálculo y los acuerdos en este sentido.

No obstante, y a nivel del Sur global, de acuerdo con las Naciones Unidas este tipo de cooperación alcanzó en 2011 un monto de entre 16,1 y 19 mil millones de dólares (*billions* en inglés), puntualizando que esa cifra puede ser mayor tomando en cuenta las dificultades de registro mencionadas⁸.

En el caso de Uruguay, la CSS ofrecida “es, en su mayoría, cooperación técnica para el fortalecimiento institucional o intercambio de experiencias entre administraciones públicas y, por lo tanto, en general no involucra transferencia de recursos financieros al país, ni construcción de infraestructura, ni compra de equipamiento” (AUCI, 2014:46).

No obstante, sobre el financiamiento de este tipo de cooperación, la AUCI destaca que:

En la mayoría de los casos, las acciones y/o proyectos de cooperación sur-sur involucran un intercambio de experiencias que se financia a través de la modalidad de costos compartidos entre los países socios (Uruguay y país socio), aunque también se pueden financiar mediante contrapartidas nacionales (sectores), del Fondo Uruguayo de Cooperación Internacional (FUCI), fondos bilaterales (como el que se constituyó con México), o de una contribución de país desarrollado u organismo multilateral (cooperación triangular). En caso de que las instituciones participantes de los proyectos carezcan de recursos propios, AUCI puede financiar pasajes, seguro médico, viáticos, logística de eventos (sala, catering, audio, imprenta), pero no puede financiar contratos, honorarios, equipamiento ni infraestructura. Este financiamiento es solicitado por las instituciones uruguayas contrapartes de los proyectos a través de un formulario establecido para ese fin, y se determina de acuerdo a la evaluación del proyecto y las directivas en materia de prioridades de la Cancillería uruguaya (AUCI, 2014:158).

Este Fondo Uruguayo de Cooperación Internacional, que es gestionado en la órbita de la AUCI, tiene como objetivo el financiamiento de proyectos nacionales, la promoción del país como oferente de cooperación y la coordinación de la ayuda humanitaria que se otorga, además del fortalecimiento del relacionamiento con las instituciones nacionales involucradas, tanto públicas como privadas (Fittipaldi, 2013: 205). En relación con dicho Fondo, el presupuesto nacional aprobado en el año 2010 destinó los siguientes montos anuales: 2011, \$U1.607.336; 2012, \$U1.665.962; 2013, \$U3.511.177 y 2014, \$U3.624.991.

Finalmente, sobre los montos de la CSS del país, se destaca el fondo bilateral Uruguay-México, en el marco del TLC que tienen ambos países, en el cual cada socio aporta anualmente US\$ 250.000 para la realización de los proyectos bilaterales.

⁸ Naciones Unidas-Consejo Económico y Social, *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo*. Informe del Secretario General, E/2014/77, 15 de mayo de 2014.

Conclusiones

El presente trabajo ha tratado de aportar al análisis y la comprensión de la evolución de la CSS uruguaya para el período 2005-2015.

Para ello, se comenzó con una breve explicación de las circunstancias y evolución de la cooperación en el marco de la PE del país, lo que permitió verificar que las decisiones vinculadas a una política más orientada a la región y enfocada en el desarrollo económico y social, contribuyeron a una profundización de la CSS con AL.

A su vez, esta realidad nacional, estuvo enmarcada en una coyuntura internacional, de disminución de la AOD, y regional, de profundización de vínculos y aumento de la integración, lo cual también permitió el aumento de la CSS; en función de, por un lado, la búsqueda de alternativas a la cooperación tradicional y, por otro, la confluencia de agendas orientadas al desarrollo a nivel latinoamericano.

Paralelamente, el estudio dejó de manifiesto que el fortalecimiento a nivel institucional también estimuló y permitió la profundización de las actividades de CSS, las cuales se hicieron más eficaces una vez que el país identificó sus capacidades y conocimientos a ser “transferidos”.

Posteriormente, por medio del análisis de las características de la CSS técnica de Uruguay, en sus cuatro dimensiones morfológicas (geométrica, sectorial, geográfica y financiera) siguiendo el modelo de análisis desarrollado por Lengyel y Malacalza (2012), pudo verificarse un aumento de la CSS uruguaya que, en los últimos años, le ha dado destaque al país por la cantidad de proyectos y acciones implementadas, en función de su tamaño relativo. Dicha CSS es prácticamente toda de carácter bilateral, técnica, iniciada a partir de la demanda de los socios y ejecutada con países de la región latinoamericana.

En este sentido, se destaca la notoria evolución de Uruguay como oferente y receptor de CSS, pasando del penúltimo lugar en el Informe de SEGIB de 2007 al quinto en 2014, registrando un aumento significativo en la cantidad de proyectos y acciones bilaterales que llegó en 2014 al desarrollo de 52 (cincuenta y dos) proyectos y 16 (dieciséis) acciones ejecutadas con países de la región, dentro de los cuales Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México, son los socios de mayor relevancia.

Las áreas que ganan destaque, tanto en el rol de oferente como de receptor, son las relacionadas con los temas sociales, de salud, gobernabilidad y medioambiente, principalmente.

A su vez, también se verificó en el análisis el rol dual de la cooperación de Uruguay, en dónde el país procura contribuir al desarrollo sustentable latinoamericano a través de la oferta de sus capacidades, sin abandonar las reivindicaciones acerca de las necesidades de continuar siendo receptor de AOD, en función de los desafíos de desarrollo que para el país continúan pendientes.

Finalmente, se destaca la existencia de algunos desafíos futuros para Uruguay, relacionados con el registro y la cuantificación de las actividades. A la vez, en función de la nueva coyuntura regional, aparece el reto de continuar profundizando este tipo de acciones y buscar nuevas alternativas que respeten los principios de la CSS, en donde se entiende que la CTR puede aparecer como una alternativa interesante, a fin de continuar trabajando en favor del desarrollo sostenible.

Referencias bibliográficas

- AUCI (2013). *Capacidades uruguayas para la Cooperación Sur-Sur*. Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, Montevideo. Disponible en: <http://www.auci.gub.uy/images/pdf/sur-sur-capacidades-uruguayas.pdf>. Consulta: 29 de setiembre de 2017
- AUCI (2014). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo del Sur. Una visión desde Uruguay*. Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, Montevideo. Disponible en: <http://www.auci.gub.uy/images/pdf/ci.pdf>. Consulta: 28 de setiembre de 2017
- AUCI (2015). *Estado de situación de la Cooperación Internacional en Uruguay*. Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, Montevideo. Disponible en: http://www.auci.gub.uy/images/pdf/Estado%20de%20situacin%202015_web.pdf. Consulta: 02 de octubre de 2017
- AYLLÓN, B. (2015). La Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta, en CRIES, *América Latina y el Caribe y el nuevo sistema internacional: Miradas desde el Sur*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, N°11. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, pp.134-170
- AYLLÓN, B.; BANCET, A. y OJEDA, T. (2013). *La Cooperación Sur-Sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda*. Serie Documentos de Trabajo, IUDC-UCM, ISSN: 2253-8542, Madrid
- CAETANO, G.; RILLA, J. y PÉREZ, R. (1987). La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos, en *Cuadernos del CLAEH* (44), pp. 36-61
- CERDA, C. y LEMUS, D. (2015). Los Países Latinoamericanos de Renta Media Alta y su influencia en la configuración del régimen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, en *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol.2, N°1, pp. 171-199
- FITTIPALDI, M. (2013). Uruguay frente a la cooperación internacional. El reto de la Cooperación Sur -Sur y triangular, en AYLLÓN, B. y OJEDA, T. (coords.), *La Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, IUDC/ Libros de la Catarata, Madrid
- HIRST, M. (2010). América Latina y la cooperación sur-sur: reflexiones conceptuales y políticas, en AYLLÓN, B. y SURASKY, J.(coords.), *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: Utopía y Realidad*, IUDC/ Libros de la Catarata, Madrid
- KEOHANE, R. (2012). Twenty Years of Institutional Liberalism, en *International Relations*, vol. 26, N°2, pp. 125-138
- KEOHANE, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. 1st Princeton Classic Edition. Princeton University Press
- LECHINI, G. y MORASSO, C. (2014). Los variados ámbitos de la CSS en el SXXI. Las iniciativas de Brasil, Argentina y Venezuela hacia los países de África, en VARIOS AUTORES, *De la diversidad a la consonancia: la Cooperación Sur-Sur latinoamericana*, Instituto Mora/CEDES-BUAP/Conacyt, México D.F/Puebla
- LENGYEL, M. y MALACALZA, B. (2012). *Países de Renta Media y Cooperación Sur-Sur. El caso latinoamericano*, FLACSO - Fundación Carolina, Buenos Aires
- LENGYEL, M.; THURY CORNEJO, V. y MALACALZA, B. (2010). *La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación latinoamericana*, FLACSO - Fundación Carolina, Buenos Aires
- LEY N°18.719 (2010). Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014, República Oriental del Uruguay, 27 de diciembre. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6680379.htm>. Consulta: 27 de setiembre de 2017

LEY N°19.149 (2013). Ley de Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al ejercicio 2012, República Oriental del Uruguay, 24 de Octubre. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1749422.htm>. Consulta: 27 de setiembre de 2017

LÓPEZ, C. (2015). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985 – 2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. UdelaR-FCS-ICP, Montevideo

MILANI, C. (2012). Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos, en PINHEIRO, L y MILANI, C. (orgs.), *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*, Ed. FGV, Rio de Janeiro

MORASSO, C. (2015). La Cooperación Sur-Sur agrícola argentina con África Subsahariana: Una historia que comienza, en *Tempo do mundo*, IPEA, vol. 1, N°1, pp. 109-137, janeiro

OJEDA, T. (2016). *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*. IUDC/ Libros de la Catarata, Madrid

PUTNAM, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two Level Games, en *International Organization*, World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, 42, 3, pp.428-460

RIVERO, M. (2012). El desarrollo y la necesidad de coherencia en las políticas, en *Encuentro Argentina-Unión Europea. Por la construcción del diálogo Sur-Norte en la Cooperación Internacional al Desarrollo*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto - 1a ed., Buenos Aires

SEGIB (2016). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Secretaria General Iberoamericana, Madrid. Disponible en: <http://cooperacionsursur.org/images/InformeCSS-2016.pdf>. Consulta: 02 de octubre de 2017

SEGIB (2014). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica (2013-2014)*. Secretaria General Iberoamericana, Madrid. Disponible en: http://cooperacionsursur.org/images/informes/InformeSurSur2013_2014.pdf. Consulta: 02 de octubre de 2017

SIKKINK, K. (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*, Siglo XXI, Buenos Aires

VAN KLAVEREN, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar, en *Revista de Estudios Internacionales*, Año 25, N°98, pp.169-216

Brasil en los mecanismos interregionales afro-suramericanos: difusión ideacional e influencia

Martine Colette Mvengou Cruzmerino*

Resumen

El diálogo interregional existente entre África y América Latina ha sido marcado por momentos de fuertes interacciones y otros de distanciamiento. A partir del año 2006 se inicia un período de aceleración de estos lazos marcado por la creación del foro Cumbre América del Sur-África (ASA) y por la revitalización de la Zona de Paz y de Seguridad en el Atlántico Sur (ZOPACAS) impulsados por Brasil. Este artículo cuestiona la relevancia estratégica que tuvieron estos foros interregionales afro-suramericanos en la política exterior de Brasil y en su estrategia de inserción internacional durante el período 2006-2013, año de la última Cumbre del ASA en Malabo y a partir del cual se inicia una etapa de desaceleración.

Se argumenta que el dinamismo que conoció el diálogo interregional entre las dos costas del Atlántico Sur ofreció nuevos espacios de acción en los cuales Brasil ejerció un liderazgo promoviendo a la vez sus propios intereses e impulsando una difusión de ideas (*ideational diffusion*) a través de una acción retórica.

Palabras claves: Interregionalismo - Cooperación Sur-Sur - Política Exterior - Brasil - África

Brazil in the Afro-South American interregional mechanisms: ideational diffusion and influence

Abstract

The interregional dialogue between Africa and South America has been characterized by moments of high interactions and others of distance. Since 2006, a new period of intensification of this South-South dialogue has begun through the creation of ASA Forum (South America and Africa) and the revitalization of the Zone of Peace and Cooperation in the South Atlantic (ZOPACAS) in 2007, promoted by Brazil.

This paper aims to analyze the strategic use and relevance of these interregional Afro-South American fora regarding Brazil's external policy, and its international insertion strategy during the period between 2006 and 2013, year of the last Summit of ASA in Malabo.

It is argued that the dynamism of the interregional dialogue between the two sides of the South Atlantic offers new spaces of action through which Brazil has exercised a leadership to both promote its own interests and to foster an ideational diffusion through its rhetoric action.

Key words: Interregionalism - South-South Cooperation - Foreign Policy - Brazil - Africa

Trabajo enviado: 18/10/2017

Trabajo aceptado: 07/12/2017

* Doctoranda en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad de Liège (Bélgica); Maestrías en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, especialidades “Seguridad y Defensa” y “Relaciones Internacionales y Diplomacia”, Universidad Jean Moulin (Lyon, Francia); Licenciatura en Derecho especialidad Derecho Europeo, Universidad de Lille (Francia). Investigadora en el Center for International Studies (CEFIR) de la Universidad de Liège (Bélgica). Correo electrónico: kolettecruz@yahoo.fr

Introducción

El escenario internacional fue marcado al inicio del siglo XXI por varios cambios estructurales y por la aparición de nuevas dinámicas interregionales no-triádicas entre regiones del Sur. Este aumento de tales iniciativas se inscribe en un contexto de creciente poder de los países de economía emergente¹ que pusieron en obra una diplomacia multidireccional tanto a nivel bilateral, regional, interregional como al nivel multilateral (Santander, 2012).

Este aumento de dinámicas interregionales viene a complejizar el esquema tradicional de las instituciones multilaterales haciendo surgir nuevas preguntas. Primero, a nivel empírico, emerge la pregunta sobre la influencia de tales foros sobre la gobernanza global y la redistribución del poder global, pero también sobre las lógicas detrás de estas nuevas interacciones Sur-Sur. En segundo lugar, y a nivel teórico, esas iniciativas interregionales Sur-Sur se enfrentan a un concepto de interregionalismo del cual la literatura fue principalmente dominada por los estudios sobre la Unión Europea, o modelos interregionales triádicos. Aparece entonces una dificultad y sobre todo una necesidad de conceptualizar y estudiar estos nuevos fenómenos que ocurren entre los países del Sur (Telo, Fawcett, Ponjart, 2015; Ruland, 2006; Feraboli, 2017; Olivet, 2005).

Es en esta óptica y con el objetivo de proponer algunas pistas de reflexión, que este trabajo se enfoca sobre una de estas nuevas dinámicas interregionales en el Sur que es el caso del interregionalismo entre África y América del Sur².

A partir de 2006 estas dos regiones comenzaron a intensificar sus lazos diplomáticos y políticos a través de la creación de un foro de cooperación, la Cumbre América del Sur-África (ASA), y de la revitalización de la Zona de Paz y de Cooperación en el Atlántico Sur (ZOPACAS) inicialmente creada en 1986³. La aparición de estos foros de cooperación permitió que se iniciara un diálogo inédito, directo y exclusivo entre los países africanos y suramericanos, materializado a través de las diferentes Cumbres ASA y de las reuniones de la ZOPACAS, las cuales convocaban a altas esferas decisoras de los Estados participantes. El nuevo diálogo interregional afro-suramericano dio lugar a la elaboración de un cuadro legal compuesto por varias Declaraciones y por nuevos canales de contacto.

Frente a este dinamismo de interacciones interregionales cabe preguntarse cuál fue el impacto de esas dinámicas Sur-Sur sobre el margen de maniobra de los países africanos y suramericanos. Enfocado sobretudo en el caso de Brasil como actor principal de estos foros, en este trabajo se trata de analizar la relevancia estratégica de estas dinámicas Sur-Sur para el país carioca durante el período 2006-2013, aplicando las nociones de cooperación Sur-Sur, de política exterior e interregionalismo.

Para ello, primero será necesario identificar primeramente la naturaleza de estos nuevos foros interregionales que toman formas en diferentes contextos (Feraboli, 2017). La noción de interregionalismo cubre una realidad heterogénea con diversas formas, pero se refiere a un “proceso de expansión y de profundización de las interacciones políticas, económicas y societales entre regiones internacionales” (Roloff, 2001:20 citado por Ruland, 2010:1271).

¹ Esos países fueron designados a través del acrónimo BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

² Este trabajo se enfoca principalmente en los casos del ASA y de la ZOPACAS dejando el caso de la Cumbre América del Sur y Países Árabes (ASPA) por la necesidad de analizar las interacciones exclusivamente entre actores africanos y suramericanos sin incluir actores de otras regiones, de manera de poder subrayar las particularidades e incluir el análisis del espacio geográfico del Atlántico Sur. Por otra parte se busca contribuir a la literatura académica que cuenta con muy pocos estudios sobre el caso de ASA, contrariamente al caso del ASPA.

³ La ZOPACAS tuvo siete reuniones ministeriales: Río de Janeiro (1988), Abuja (1990), Brasilia (1994), Somerset West (1996), Buenos Aires (1998), Luanda (2007) y Montevideo (2013). A partir de estas reuniones se estableció un cuadro legal constituido por las Declaraciones de Buenos Aires 1998, de Luanda 2007 y de Montevideo y por varios planes de acción.

A pesar de que en la academia se estudian principalmente los casos de interregionalismo a partir del modelo europeo (Olivet, 2005) algunos elementos de análisis parecen ser útiles y servir de base para el estudio del caso afro-suramericano. Asimismo, varios autores como Hanggi y Hardacre identificaron algunos criterios para poder analizar este tipo de interregionalismo que son: la membrecía, los objetivos y la estructura (Hardacre, 2009).

Tomando en cuenta estos elementos, vemos que ASA, en término de miembros, reúne a los doce países suramericanos y a los países africanos de manera individual y previó como actor de apoyo a la Unión Africana, incluyendo más tarde a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En el caso de la ZOPACAS también se trata de un foro que agrupa a países suramericanos (Brasil, Argentina, Uruguay) y los países africanos costeros del Atlántico Sur. Estos dos foros se distinguen del interregionalismo triádico al no ser relaciones extra regionales de una entidad regional que actúa como actor único, y por tener una membrecía difusa. Es decir, que en ambos casos no se trata de un diálogo bilateral, “grupo a grupo”, sino más bien de un diálogo de tipo transnacional.

En término de objetivos, el propósito principal detrás de la creación de estos foros era eminentemente político: se trataba de construir nuevos espacios de concertación dentro de los cuales se alcanzarían posiciones compartidas sobre temas de intereses comunes⁴. La ambición era formar un bloque unido capaz de representar aproximadamente el 50 % de los votos en las Naciones Unidas y de actuar hacia una misma dirección. Además, se apuntaba también a impulsar nuevas dinámicas de cooperación Sur-Sur que permitirían un desarrollo y una autonomía de aquellos países. Dentro de estos objetivos geopolíticos se refleja la noción de cooperación Sur-Sur como construcción política entendiéndose como “las acciones entre países periféricos para profundizar sus relaciones de manera a obtener mayores márgenes de autonomía decisional, afrontar problemas comunes y defender intereses compartidos” (Lechini, 2010:63). Siguiendo esta línea interpretativa, el interregionalismo afro-suramericano aparece como “un espacio de estructuración de alianzas para disminuir vulnerabilidades e influir en el establecimiento de las reglas del sistema internacional” (Lechini, 2010:63). Estos objetivos se acercan a la funcionalidad de “*balancing*” que comparten algunos otros procesos interregionales (Ruland, 2006; Hanggi, Roloff, Ruland, 2006; He, 2008).

De este modo, en términos de estructura formal, se señala que los dos foros de cooperación afro-suramericanos no cuentan con estructuras permanentes, se apoyan en sistemas de secretarías rotativas⁵, reuniones ministeriales puntuales y Cumbres presidenciales, como modo de acción y de estructura.

En función de lo expuesto, observamos que estos diferentes criterios habilitan entender el contexto de esos foros, de acercarlos a una tipología, pero no nos permiten realmente captar el impacto o la relevancia del interregionalismo afro-suramericano para los Estados individualmente, como el caso de Brasil. De allí que nuestro trabajo propone entonces, en una primera parte, analizar el interregionalismo como un espacio que brinda nuevas oportunidades estratégicas para Brasil desde una perspectiva realista de las relaciones internacionales. Luego, en un segundo apartado, el trabajo analiza el interregionalismo afro-suramericano como un espacio en el cual existen dinámicas de influencia y procesos de difusión ideacional dentro de los cuales Brasil ejerce un cierto protagonismo.

⁴ Las Declaraciones del ASA de Abuja (2006), Margarita (2009) y Malabo (2013) prevén en sus apartados sobre “Cooperación en el ámbito multilateral” el apoyo a la reforma del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas “como proceso sobre todo que garantice una mayor participación de los países en desarrollo de la regiones suramericana y africana”.

⁵ Dentro del mecanismo interno estaba previsto una secretaria en Venezuela pero todavía no es funcional y el sistema rotativo siguió presente durante la preparación de la IV Cumbre de la ASA que estaba prevista en Quito en 2016 y que se pospuso *sine die*.

1. El interregionalismo afro-sur-americano como nuevo espacio de acción geoestratégica⁶ para Brasil

Los foros de diálogo y cooperación ASA y ZOPACAS constituyeron a partir de los años 2006 y 2007, respectivamente, nuevas oportunidades de acción y de socialización para los países africanos y suramericanos, participando en la transformación de la fisonomía del escenario internacional, en el cual Brasil quiso tener un papel preponderante.

En efecto, estas iniciativas surgieron en un contexto internacional particular en donde el poder global aparecía más difuso, dejando atrás la configuración bipolar de la Guerra Fría. En esta nueva arquitectura global emergente se abrieron y se crearon nuevas formas de relacionamiento, nuevas dinámicas impulsadas por los países del Sur que buscaban aumentar su proyección internacional y a la vez incidir en las negociaciones internacionales.

Asimismo, el ámbito multilateral aparece como un escenario de acción colectiva que permite un costo bajo para estas nuevas potencias emergentes y beneficios relevantes. En efecto, en el caso de Brasil, su acción internacional fue caracterizada por su participación en la creación de varios nuevos espacios de diálogo exclusivos entre países emergentes tales como IBSA y BRICS.

Junto a esta estrategia de “*clubs de puissance*” (Santander, 2015), Brasil profundizó su acercamiento hacia el continente africano, siendo uno de los principales objetivos bajo los gobiernos del Presidente Lula Da Silva. En efecto, Brasilia inició en 2003 una política exterior enfatizada en las relaciones Sur-Sur.

Por esa razón este interregionalismo afro-suramericano fue principalmente impulsado por Brasil, que tenía un interés importante: ASA y ZOPACAS aparecían como instrumentos de apoyo para las nuevas prioridades de política exterior y las ambiciones internacionales de Brasilia.

La política exterior de Brasil en su estrategia de diversificación de socios, puso dentro de sus prioridades el acercamiento político y comercial con el continente africano. Fue durante una gira al continente africano que el Presidente Lula y su homólogo nigeriano decidieron crear el foro ASA. ASA vendría de una cierta manera a consolidar la presencia brasileña en África y, siendo el principal socio suramericano, le permitiría a Brasil constituir el puente entre el continente suramericano y el africano (Santander, 2015). Además de fortalecer esta presencia brasileña en el continente africano, tanto ASA como ZOPACAS como bloques internacionales fortificaban la imagen de actor global que Brasil buscaba tener y su voluntad de proyección internacional, para así poder ser reconocido como emergente y obtener mayor credibilidad en la escena internacional.

Paralelamente a su uso como plataforma internacional estos foros interregionales crearon espacios directos de interacción exclusivos para avanzar negociaciones en materia geoestratégica. En el caso de la ZOPACAS, su revitalización a partir del 2007 coincide con los nuevos intereses geoestratégicos de Brasil en la zona del Atlántico Sur, donde fueron descubiertas importantes reservas de hidrocarburos. Con el gobierno de Lula se “produjo una articulación más efectiva entre la política de defensa y la política exterior” (Costa Vaz, 2012:184) y en consecuencia los nuevos intereses en materia de defensa fueron transferidos al ámbito de la acción internacional. Así, la revitalización de la ZOPACAS permitió crear un espacio de encuentros y de discusión focalizada, inéditos entre las fuerzas armadas de los países de la costa atlántica africana y Brasil, Argentina y Uruguay.

Siguiendo con esa idea de uso estratégico de estos espacios interregionales, los foros ASA y ZOPACAS ofrecen una red dentro de la cual Brasil combina acciones y procesos de socialización con los diferentes socios africanos sobre temas específicos. Esa forma de acción a través de esa red o “*maillage institutionnel*” le permitió a Brasil hacer un *forum shopping*, el

⁶ El concepto de geoestrategia se refiere en este trabajo a un análisis que incluye aspectos de seguridad, de poder y de geopolítica.

cual consiste en escoger dentro de los mecanismos internacionales cuál corresponde mejor o se adapta mejor a su agenda política (Ruland, 2006). Por otra parte, y a pesar de tener agendas difusas interconectadas, esos espacios crearon una socialización que le permitió a Brasil mantener relaciones privilegiadas con ciertos países dentro de los distintos foros.

De este modo, en materia de defensa, por ejemplo, Brasil y su Ministerio de Defensa participaban a la vez en las iniciativas de los BRICS con los ejercicios IBASMAR y en las reuniones de la ZOPACAS, se organizaban talleres y seminarios, se compartía agendas de defensa marítima con los países africanos lusófonos de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) y también se apuntaba a construir una agenda en materia de paz y seguridad dentro de uno de los grupos de trabajo de la ASA. De esta manera, a través de su participación en cada uno de estos foros, Brasilia puso en obra una estrategia de *fórum shopping* que le brindó la posibilidad de mantener un contacto más o menos continuo con varios interlocutores africanos, difundir su visión y defender sus intereses estratégicos en materia de defensa en la zona del Atlántico Sur.

Se aprecia entonces que este espacio interregional afro-suramericano abrió nuevas oportunidades de acciones colectivas e individuales para Brasil, quién, aprovechando el carácter asimétrico dentro de estos foros, implementó una estrategia de influencia fuera de la región suramericana y participó en un proceso de difusión de ideas dentro de estos nuevos espacios de coalición.

2. El interregionalismo afro-suramericano como nuevo espacio de influencia brasileño y de difusión ideacional

De acuerdo a lo expuesto hasta ahora, se sostiene la idea de que ASA y ZOPACAS fueron escenarios en los cuales Brasil se impuso como un actor principal y que consiguió tener a través de este papel central una cierta influencia. Pero junto a esta visión material y estratégica, se propone el argumento de que en estos espacios existieron también dinámicas ideacionales en los cuales Brasil participó y que permiten analizar desde una perspectiva constructivista estos mecanismos interregionales Sur-Sur.

a) Papel preponderante e influencia de Brasil

Como principal impulsor del acercamiento suramericano hacia el continente africano, Brasil asumió un papel preponderante dentro de estos foros. En efecto, en el marco de su política de diversificación de socios económicos, Brasil inició hacia el continente africano un intenso activismo, primero en dirección bilateral y luego en el sentido interregional. Este fuerte activismo interregional se vio reflejado en la propuesta de formación de estos principales foros de diálogo y de cooperación afro-suramericana, o sea ZOPACAS y más recientemente ASA. Efectivamente, la iniciativa de creación de la ZOPACAS en 1986 le correspondió a Brasil, quien gracias a los considerables esfuerzos diplomáticos realizados, pudo recibir el respaldo de los Estados socios para someter a voto durante la sesión de Asamblea General de las Naciones Unidas la declaración constitutiva de la Zona de Paz y de Cooperación del Atlántico Sur. En el caso de la ASA, la idea de crear una plataforma de diálogo político y de cooperación que reuniría a los Estados de ambos continentes surgió durante el viaje del Presidente Lula a Nigeria en 2005 y fue una iniciativa conjunta con el entonces Primer Mandatario Olusegun Obasanjo.

El fuerte compromiso de Brasil en el proceso inicial de construcción de los espacios interregionales refleja una de las principales características de su política exterior, marcada por una proactividad institucional. Desde entonces, Brasil se ha colocado como uno de los actores centrales participando activamente en la elaboración de las primeras declaraciones que fijan los objetivos, las aspiraciones y las orientaciones de esos foros interregionales. Este papel como precursor, como iniciador, pionero en el acercamiento interregional afro-suramericano heredado de la política de sus predecesores se fue abriendo hacia una intensa actividad, visible por el apoyo logístico que ofreció Brasil a este foro. Así, vemos cómo Brasil es el Estado que ha hospedado el mayor número de reuniones preliminares y Cumbres de los diferentes foros. Tal

apoyo logístico ha consistido en tomar a cargo las Cumbres de la ZOCAPAS en 1988 y 1994, en tomar la iniciativa de varios seminarios y reuniones preparatorias de altos funcionarios de la UNASUR y también talleres y reuniones preparatorias para las Cumbres de ASA, como por ejemplo en 2015, que organizó una reunión que tenía como título “Repensando el ASA: Cooperación para la Paz y el Desarrollo sostenible- una nueva ASA en nuevo escenario” que tuvo lugar en Brasilia del 23 al 25 de marzo y que contó con un gran número de participantes africanos. Este apoyo fue de la mano con el intenso trabajo diplomático destinado a elaborar agendas que reunieran los diferentes enfoques regionales.

Resultado de este proactivismo, Brasil ocupa en la estructura del ASA el papel de coordinador regional del lado suramericano, o sea, de líder encargado de organizar y movilizar a sus vecinos. Este papel central y este liderazgo en estos foros también tienen que ver con la situación interna de asimetría dentro del foro, tanto del lado suramericano como africano. Brasil era en esta época el único actor suramericano capaz de movilizar tantos recursos alrededor de la cuestión interregional. También Brasil era el actor con mayores intereses comerciales y económicos en África.

Pero a pesar de ser el actor con mayores recursos materiales, Brasil no era capaz de asumir solo, sin la participación de sus vecinos, el costo de estas dinámicas interregionales, tanto en ASA como en ZOPACAS. De allí que la estrategia de influencia de Brasilia consistió entonces en liderar estos espacios pero impulsando la acción colectiva dentro de foros que no tuvieran una fuerza *contraignante* demasiado grande. Como consecuencia, el liderazgo de Brasil en estos foros fue analizado como una estrategia de “hegemonía consensual”, en los términos definidos por Burges, pero aplicado fuera de América Latina (Abdenur, Mattheis, Seabra, 2016).

Vemos entonces que el espacio interregional al crear nuevas oportunidades estratégicas para los actores crea también dinámicas de poder e influencia dentro de sí mismo. Junto a estas dinámicas estratégicas estos foros permiten una formación y una circulación de ideas intersubjetivas entre los Estados, las cuales merecen ser analizadas como una nueva potencialidad/característica del fenómeno interregional Sur-Sur.

b) Difusión ideacional a través de una acción discursiva

Según la visión social-constructiva, el interregionalismo se puede entender como una estructura social que tiene una influencia en el comportamiento y los intereses de los actores involucrados (Schunemann, 2006). Para esta perspectiva “las ideas, identidades e intereses son socialmente construidos y endógenos al proceso de interacción” (Schunemann, 2006:39). Es más, como lo ha demostrado Gilson, las interacciones interregionales fortalecen la formación de una identidad de la región (Hanggi, Roloff, Ruland, 2006).

Siguiendo esta perspectiva, los foros afro-suramericanos se pueden entender como espacios sociales dentro de los cuales existen interacciones ideacionales que, de una cierta manera, llevan a una estructura ideacional común que puede ser la base a una construcción de identidad común. Esta noción de identidad creada dentro de diálogos interregionales en el *Global South*⁷ fue defendida en el caso del Foro ASPA (Ferabolli, 2017).

Esa idea de estructura ideacional común que se forma en los foros del *Global South* proviene del hecho que las mismas dinámicas de cooperación Sur-Sur se construyen sobre un capital simbólico combinando a la vez elementos ideacionales y materiales (Lechini, 2015). En efecto, la cooperación Sur-Sur como construcción política requiere y presupone una base de ideas comunes, representaciones comunes de relación de fuerza (*rapport de force*) entre los actores, lo que sería una “*mindedness*” (Lechini, 2015).

⁷ Este concepto se refiere a los países del Sur que comparten situaciones de vulnerabilidad y desafíos pero que no forman un grupo homogéneo. Así como se utilizaba la noción de Tercer Mundo durante la Guerra Fría, actualmente se remite a esta clasificación de *Global South* para diferenciar a los países del Sur de los países desarrollados.

Entonces, partiendo de esta perspectiva social constructivista, se observa que Brasil tuvo un papel relevante en esta difusión ideacional afro-suramericana.

En efecto, Brasilia acompañó su proactividad también con una acción retórica que se construyó principalmente a través del discurso que movilizaba el Presidente Lula y también sus colaboradores dentro de los foros de cooperación. Esta idea de difusión ideacional dentro de los foros afro-suramericanos ha sido abordada por varios autores pero con perspectivas distintas. Todos coinciden de alguna manera con el hecho de que dentro de estos espacios interregionales Brasil a través de su discurso intenta construir una identidad colectiva común (Carvalho Pinto, 2015; Ferabolli, 2017). Para algunos, esta estrategia de difusión se articula sobre elementos ideacionales (Carvalho Pinto, 2015), para otros se apoya en una dimensión “exclusión-inclusión” (Abdenur, Mattheis, Seabra, 2016). Analizando el caso de ASPA, Pinto identificó tres etapas por las cuales Brasil organizaba su discurso hacia sus socios árabes: primero movilizaba una dimensión simbólica, a la vez histórica y cultural, después presentaba las propuestas y las creencias o valores de la cooperación Sur-Sur que Brasil vehicula y al final presentaba la evaluación de los beneficios políticos.

Estas tres etapas que define Pinto se encuentran presentes en el discurso de Brasil hacia sus socios africanos, tanto dentro de los espacios interregionales como a nivel bilateral. Asimismo se destaca en la acción retórica brasileña la idea de enfocarse sobre los lazos históricos y culturales que unen a Brasil con los países africanos, dando así una dimensión simbólica a estos lazos Sur-Sur. Tal es el caso, por ejemplo, de la movilización de la idea del legado africano visible en la población afro-descendiente brasileña, que constituye una parte importante ya que Brasil se presenta como el país con mayor población negra fuera de África. También se moviliza en esta retórica la idea de deuda moral hacia África refiriéndose al período de esclavitud. Después de esta etapa viene la idea de una similitud de situaciones de vulnerabilidad que impone una acción colectiva, y también se defiende una visión de la estructura actual de la gobernanza mundial y de su necesaria reforma⁸. Este conjunto de creencias e ideas van a estar presentes también en el discurso del Presidente venezolano Hugo Chávez y van a constituir así una base ideacional relevante y visible en las diferentes Declaraciones de ASA en sus apartados “cooperación en el ámbito multilateral”.

Tomando otra perspectiva, otros autores identifican que dentro de la ZOPACAS, Brasil a través de su acción discursiva construye un “Otro” que es relacionado a las potencias occidentales y que se opone a un “Nosotros” que se refiere a los países del *Global South* dentro de la ZOPACAS (Abdenur, Mattheis, Seabra, 2016). Asimismo, la zona del Atlántico Sur va ser identificada en esta acción retórica como un espacio de soberanía común que implica excluir otros actores “exteriores”. En su discurso en la ocasión de la reunión de la ZOPACAS en 2013, el Ministro de Defensa brasileño Celso Amorin subrayó que si “*Se nós não nos ocuparmos da paz e da segurança no Atlântico Sul, outros irão se ocupar. E não se ocuparão da maneira como nós desejamos*”, señalando a la vez esta necesidad de acción colectiva y el riesgo de la acción por parte de las potencias externas.

Por ello, para varios autores existe una cierta recuperación de esta acción discursiva por Brasil en término de búsqueda de legitimación, de su liderazgo y sus ambiciones de influencia dentro de estos espacios Sur-Sur. La identificación de un “Otro” le permite a Brasil reducir la desconfianza por parte de sus pares.

Pero más allá de analizar el discurso brasileño dentro de las dinámicas Sur-Sur como instrumento de *Real Politik* (Santander, 2015; Abdenur, Mattheis, Seabra, 2016) o de *Soft Power*, aquí lo que se propone es analizar la acción discursiva como un proceso que permite entender las dinámicas internas de estos procesos en el *Global South*. Asimismo, identificar este proceso y entender el papel de Brasil permite también tomar en cuenta otro tipo de difusión que no sea la difusión normativa de la Unión Europea o difusión de tipo unidireccional que

⁸ Discurso del Presidente Luis Ignacio Lula Da Silva durante la Cumbre de la ASA el 26-27 de septiembre 2009 en la Isla Margarita, Venezuela.

prevalecen en los procesos interregionales de la Unión Europea y las otras regiones (Akong, Kingah, 2015).

Reflexiones finales

El objetivo de este trabajo fue proponer un análisis del fenómeno interregional Sur-Sur focalizado sobre la perspectiva brasileña, presentando estos foros interregionales como nuevos espacios de acción, pero sobretodo de difusión de ideas y de construcción de un imaginario común a través de la acción retórica.

Resulta de lo que acabamos de presentar, que el interregionalismo afro-suramericano ofreció unas ventajas estratégicas considerables para Brasil que pudo así implementar una estrategia de proyección internacional dentro de esos nuevos espacios Sur-Sur. También se destacó a lo largo de este trabajo el papel preponderante de Brasil en la producción y movilización de elementos ideacionales que le permitieron aumentar su legitimidad frente a sus interlocutores y su rol de impulsor y actor central dentro de estos foros.

Sin embargo, el protagonismo y el liderazgo que caracterizó la acción de Brasil dentro de ASA y de ZOPACAS ha conllevado una fuerte dependencia y cristalización alrededor de la política exterior brasileña. Esta dependencia hacia el ciclo político y ciclo económico brasileño aumenta la vulnerabilidad de estos foros y su capacidad para crear márgenes de maniobra perennes para los países del Sur.

Además de este primer elemento, vemos que la estructura misma de ASA y de ZOPACAS caracterizada por una ausencia de institucionalidad y una dimensión fuertemente política, dificulta aún más su propia subsistencia. En efecto, tanto ASA como ZOPACAS fueron creados con el objetivo de promover alianzas estratégicas nuevas entre países del Sur y no como un proceso de esencia comercial. Asimismo este acercamiento político se construyó a partir de un desconocimiento mutuo entre las dos regiones y sobre la base de dinámicas comerciales birregionales muy débiles. Es más, estas dinámicas le otorgaron un escaso papel a las organizaciones regionales priorizando sobre todo las estrategias individuales de los Estados.

Entonces, este conjunto de características hacen que frente a una reconfiguración o evolución de la estructura regional e internacional, o frente a la emergencia de crisis económicas o políticas como las que surgieron en la segunda mitad del siglo XXI, estos foros inicien una fase de desaceleración y de pérdida de interés político.

Asimismo, la crisis económica y política que conoció Brasil y la situación de Venezuela, los principales actores sur suramericanos en ASA, así como el cambio de orientaciones políticas en los países de la región establecen nuevas realidades regionales lo cual lleva a preguntarse que ocurrirá en el futuro inmediato con estas dinámicas interregionales afro-suramericanos.

A partir de 2015, conscientes de la modificación de las realidades regionales e internacionales y de la necesidad de dar un nuevo impulso al foro ASA, los países suramericanos elaboraron una propuesta que propone dotar el ASA de un nuevo mecanismo operacional dando un mayor papel a las dos organizaciones regionales, la UNASUR y la Unión Africana, y definir áreas estratégicas de cooperación⁹. Sin embargo, el papel creciente que se le quiere dar a las organizaciones regionales se enfrenta también con las propias vicisitudes de estas instituciones, tal el caso actual de la UNASUR que muestra la ausencia de Secretario General¹⁰.

⁹ Entrevista con el Secretaria de Asuntos Técnicos y Cooperación Internacional de la UNASUR, Quito julio 2017.

¹⁰ Desde enero 2017 en reemplazo al ex presidente colombiano Ernesto Samper la secretaria de la UNASUR no ha tenido nuevo secretario.

Finalmente, de la misma manera que se habla del fin de un ciclo en lo que se refiere al regionalismo latinoamericano, se puede decir que el interregionalismo afro-suramericano está atravesando una fase de transición en la cual los diferentes actores tanto africanos como suramericanos optarán por la racionalización de estos foros o por nuevos tipos de acción teniendo siempre en cuenta los márgenes de maniobra posibles.

Bibliografía

- ABDENUR, A.; MATTHEIS, F.; SEABRA, P. (2016). An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic, en *Cambridge Review of International Affairs*, 29 (3)
- AKONG, C.; KINGAH S. (2015). *Is Interregional AU-ASEAN diffusion in the South barren?*, UNU-CRIS Institute on Comparative Regional Integration Studies, Working paper, Brugges. Disponible en <http://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/W-2015-3.pdf>. Consulta: 7 de Julio 2016
- AMORIM, C. (2013). Intervenção do Ministro da Defesa Celso Amorim na VII reunião ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), Montevideo 15 de enero 2013. Disponible en http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso_ministro/zopacas.pdf. Consulta: 11 de agosto 2017
- CARVALHO PINTO, V. (2015). Ideational elements of Brazil's Arab strategy: An assessment (2002-2010), en *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies in Asia*, 9, pp. 100-120
- COSTA VAZ, A. (2012). Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza, en *CIDOB d'afers internacionals*, 97-98, pp. 175-187, abril
- FERABOLLI, S. (2017). Regions that matter: The Arab –South American space, en *Third World Quarterly*, 38 (8), pp. 1767-1781, enero
- HANGGI, H.; ROLOFF, R.; RULAND, J. (2006). *Interregionalism and International Relations*, Routledge Taylor & Francis Group, London and New York
- HARDACRE, A. (2009). *The rise and fall of interregionalism in EU external relations*, Dordrecht, USA
- HE, K. (2008). Institutional Balancing and International Relation Theory: Economic interdependence and Balancing of Power Strategies in Southeast Asia, en *European Journal of International Relations*, 14 (3), pp. 489-518
- LECHINI, G. (2010). La Cooperación Sur-Sur. Teoría y práctica. Los casos de Argentina y Brasil en África, en *Surmanía*, Universidad Nacional de Colombia, CLACSO, 4, pp. 58-77, septiembre
- LECHINI, G. (2015). La cooperación de los emergentes en el mundo en desarrollo, en PELFINI, A.; FULQUET, G., *Los BRICS en la construcción de la Multipolaridad: Reforma o adaptación?*, CLACSO, Buenos Aires
- LECHINI, G.; MORASSO, C. (2012). Los variados ámbitos de la CSS en el Siglo XXI. Las iniciativas de Brasil, Argentina y Venezuela hacia los países de África, en AYALA MARTÍNEZ, C.; RIVERA DE LA ROSA, J. (coordinadores), *De la diversidad a la consonancia: la Cooperación Sur-Sur latinoamericana*, Instituto Mora/CEDES-BUAP/Conacyt, México D.F/Puebla, México DF, volumen I, ISBN: 978-607-9294-47-2
- OLIVET, C., (2005). *Unraveling Interregionalism theory: A Critical Analysis of the New Interregionalism Relation between Latin America and East Asia*, en VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre ASIA-PACIFICO (REDEALAP), 12 y 13 de octubre 2005, Buenos Aires
- RULAND, J. (2006). Interregionalism: an unfinished agenda, en HANGGI, H.; ROLOFF, R.; RULAND, J., *Interregionalism and International Relations*, Routledge Taylor & Francis Group, London and New York
- RULAND, J. (2010). Balancers, Multilateral Utilities or Regional Identity Builders? International relations and the study of interregionalism, en *Journal of European Public Policy*, 17, pp. 1271-1283, diciembre

RULAND, J. (2014). International relations and Interregionalism: Reanimating an Obsolescent Research Agenda?, en BAERT, F.; SODERBAUM, F., SCARAMAGLI, T., *Intersecting Interregionalism: Region, Global Governance and the EU*, Springer, London

SANTANDER, S. (2012). *Relations internationales et régionalisme: Entre dynamiques internes et projection mondiales*, Presses Universitaire de Liège, Liège

SANTANDER, S. (2015). *L'Afrique, nouveau terrain de jeu des émergents*, Karthala, France

SCHUNEMANN, J. (2006). *Cooperación interregional y el interregionalismo: una aproximación socialconstructiva*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Working Paper, 5, Madrid

SODERBAUM, F. (2016). *Rethinking regionalism*, Palgrave, London

TELO, M.; FAWCETT, L.; PONJART, F. (2015). *Interregionalism and the European Union: A post-revisionist Approach to Europe's place in a changing world*, Ashgate, United Kingdom

La cooperación en ciencia y tecnología entre Argentina y los países de América Latina. El caso del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2007-2015)

María Paz López*

Resumen

El presente artículo se propone realizar una primera aproximación sistemática a las iniciativas recientes de cooperación científico-tecnológica de la Argentina con países de América Latina, a partir de la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT). Más precisamente, examina los lineamientos de política y los instrumentos a través de los cuales el MINCYT desarrolla la cooperación bilateral con países latinoamericanos durante el período 2007-2015. La discusión de los resultados se da en el marco de la política científico-tecnológica y de la política exterior argentina, caracterizadas por colocar a la cooperación internacional con América Latina como eje prioritario para el país. Las conclusiones advierten diversas iniciativas de colaboración científico-tecnológica de Argentina con países latinoamericanos en temáticas relevantes para los países involucrados.

Palabras clave: ciencia – tecnología - cooperación internacional – instrumentos – políticas – Argentina - América Latina

Cooperation in science and technology between Argentina and Latin American countries The case of Ministry of Science, Technology and Productive Innovation (2007-2015)

Abstract

The present article proposes a first systematic approach to the recent initiatives of scientific and technological cooperation with Latin American countries, since the creation of the Ministry of Science, Technology and Productive Innovation (MINCYT) of Argentina. More precisely, it studies the policy guidelines and instruments through which the MINCYT develops bilateral cooperation with Latin American countries during the period 2007-2015. The discussion of the results comes within the framework of the science and technology policy and the foreign policy in Argentina, characterized by placing international cooperation with Latin America as a priority axis for the country. The conclusions indicate different initiatives of scientific-technological collaboration of Argentina with Latin American countries in topics which are relevant to the countries involved.

Key words: science – technology - international cooperation – instruments – policies – Argentina - Latin America

Trabajo enviado: 09/05/2017

Trabajo aceptado: 04/09/2017

* Doctora en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP, Argentina); Integrante del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL-UNICEN-CICPBA); Becaria Posdoctoral del CONICET. Contacto: mpaz_lo@yahoo.com.ar

Introducción

Desde un punto de vista histórico, Russell y otros (2007) advierten que la cooperación científico-tecnológica en América Latina se ha caracterizado por el establecimiento de lazos de colaboración con los Estados Unidos y Europa, los cuales concentran la mayor cantidad de recursos económicos, humanos y materiales requeridos para el desarrollo de la investigación científico-tecnológica. En datos concretos, Sancho y otros (2006) afirman que entre 1999 y 2002 se incrementó la colaboración internacional y nacional en las publicaciones de todas las áreas científicas de los países de América Latina. Sin embargo, dicho incremento no se dio de igual manera en las co-publicaciones regionales, manteniéndose prácticamente sin variación y a niveles muy bajos en el período estudiado por los autores – pasando de 2,7% en 1991-1995 a 3% en 1999-2002.

Los científicos e instituciones latinoamericanas han prestado poca atención a la colaboración con los vecinos más próximos. Esto ha sucedido a pesar de su cercanía en términos históricos, lingüísticos y culturales así como de las problemáticas comunes en temas de salud, agrícolas, ecológicos y geofísicos (Russell y otros, 2007). Además, han existido pocos y diferenciados esfuerzos por establecer un sistema científico-tecnológico en los distintos países de la región. Los investigadores latinoamericanos han contado con pocos recursos intelectuales, materiales y financieros para ofrecer a sus colegas (Velho, 2000). No obstante, es preciso señalar la existencia de experiencias exitosas de cooperación entre países latinoamericanos como es el caso de la colaboración entre Argentina y Brasil iniciada en 1986, a partir de la creación del Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología, el cual continúa en funcionamiento (Albornoz; Gordon, 2011).

Ahora bien, los inicios del siglo XXI estuvieron asociados a un cambio de época para los países latinoamericanos, en especial para los de América del Sur. Por entonces, en varios países de la región se produjo la elección de nuevos gobiernos comprometidos con la construcción de proyectos políticos, económicos y sociales alternativos al neoliberalismo, el cual había gozado de plena hegemonía durante los últimos veinte años del siglo XX (Lechini, 2014). Estas circunstancias se dieron con distinta intensidad en Venezuela, Brasil, Bolivia, Paraguay, Ecuador, Uruguay, Chile y Argentina. En Argentina, el proceso estuvo liderado por Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) (Colombo, 2011; Lorenzini, 2013). En este marco, Argentina promovió la ampliación de la agenda de integración con países latinoamericanos a partir de la incorporación de nuevas dimensiones y nuevos temas como los de ciencia y tecnología (Araya y otros, 2015).

El presente trabajo se propone realizar una primera aproximación sistemática a las recientes iniciativas de cooperación científico-tecnológica con países de América Latina existentes en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) de Argentina, a partir de su creación en el 2007 y hasta el año 2015, en el marco de la política de ciencia y tecnología y exterior del período. En este contexto, señala las principales características de la cooperación internacional con los países latinoamericanos a partir del análisis de documentos oficiales gubernamentales. Específicamente, se pregunta cuáles son y qué características tienen los lineamientos de política y los instrumentos específicos diseñados e implementados para dar curso a la colaboración bilateral con contrapartes latinoamericanas en ciencia y tecnología desde el MINCYT. A partir de allí se interroga cuál es el papel atribuido por el Estado a la cooperación científico-tecnológica con los países de América Latina en relación con otras políticas públicas, como la científico-tecnológica y la exterior. Con este trabajo se espera aportar al estudio de la cooperación científico-tecnológica internacional desde el punto de vista de la política pública y el rol del Estado en su promoción y orientación¹. En términos generales, pretende contribuir al estudio de políticas públicas recientes.

¹ En trabajos anteriores se han caracterizado las dimensiones internacionales de la investigación (LÓPEZ, 2015) y se ha avanzado en una indagación micro-sociológica sobre las relaciones entre prácticas internacionales y políticas científico-tecnológicas (LÓPEZ, 2016).

1. La cooperación internacional en ciencia y tecnología como política pública

La cooperación internacional constituye una actividad fundamental en el ámbito de la ciencia y la tecnología. La cooperación científico-tecnológica es definida como el conjunto de actividades que, a través de diversos actores y de múltiples instrumentos, “implican una asociación y colaboración para la consecución de objetivos acordados conjuntamente, así como para la obtención de un beneficio mutuo en el ámbito de la investigación, el desarrollo científico-tecnológico y la innovación” (Sebastián; Benavides, 2007:94). Por su parte, la cooperación internacional es entendida como una forma específica de dicha colaboración, realizada entre actores e instituciones de distintos países. En los últimos veinte años se advierte una mayor intensidad y alcance del fenómeno, asociado a los procesos de globalización, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y la ampliación del espectro de instrumentos destinados a su promoción (Kleiche-Dray; Villavicencio, 2014).

Sebastián (2004) señala la existencia de dos modelos de cooperación internacional en ciencia y tecnología: uno “espontáneo” y otro “integrado”. En el primero, la cooperación es llevada adelante por profesores e investigadores de forma espontánea, pasiva e individual y se desarrolla con el objetivo principal de obtener financiamiento. En el segundo caso, la cooperación se presenta como un elemento estratégico integrado a un plan de acción donde se definen los objetivos, políticas e instrumentos propios así como los criterios de selectividad de los socios más adecuados para garantizar el beneficio mutuo. Además, mientras el modelo espontáneo cuenta únicamente con financiación externa, haciendo de la cooperación internacional una actividad imprevisible e impuesta exógenamente, en el modelo integrado las fuentes de financiamiento son mixtas. Esto genera mayor estabilidad así como también una mayor capacidad de negociación.

Desde su perspectiva, Hurtado (2012) advierte que la cooperación internacional puede enmarcarse dentro de una política nacional de desarrollo científico-tecnológico de largo plazo, integrando la actividad científica al desarrollo social y económico. A partir de esta integración y planificación, pueden establecerse objetivos y criterios de diversa índole (políticos, estratégicos, económicos y académicos) para seleccionar las iniciativas de colaboración internacional más convenientes al desarrollo científico-tecnológico nacional. Losego y Arvanitis (2008) advierten que la mayoría de los países carecen de instrumentos financieros capaces de actuar sobre las principales tendencias en la producción de conocimiento en el mundo. Sin embargo, pueden orientar las actividades de investigación hacia temáticas relacionadas con problemáticas locales y privilegiar las cooperaciones que resulten más respetuosas de los intereses definidos localmente.

La política científico-tecnológica promueve capacidades y estipula objetivos a partir de los cuales el país se proyecta internacionalmente en materia científico-tecnológica, atrae socios en el exterior y desarrolla actividades de cooperación internacional. Específicamente, las políticas científico-tecnológicas cumplen dos objetivos: por una parte, promueven la constitución de capacidades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, las cuales resultan fundamentales al momento de cooperar en el ámbito internacional y constituirse en socios atractivos (Kivyk, 2012). Por otra, establecen los objetivos políticos, sociales y económicos más amplios que resultan de interés para un gobierno y que funcionan como guías de las distintas actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación realizadas en el país, incluidas las de cooperación internacional en el sector científico-tecnológico.

Cabe destacar la existencia de políticas específicas de cooperación internacional que estipulan objetivos concretos e instrumentos particulares para promover este tipo de actividades. En este caso, los gobiernos diseñan, ejecutan y financian programas propios de cooperación de acuerdo con objetivos de interés estratégico para el país con la consiguiente financiación. Además, brindan el marco legal para las relaciones bilaterales a través de los convenios intergubernamentales y dan cobertura a la participación del país en organismos y programas internacionales (Sebastián; Benavides, 2007).

Por su parte, tal como advierte Kern (2014) la cooperación internacional en ciencia y tecnología no sólo se encuentra influida por la política científico-tecnológica, sino también por la política exterior de un país, la cual indica el catálogo de países o regiones con quienes se promueve la cooperación. La política exterior refiere a un programa de decisiones y acciones llevadas a cabo por la dirigencia de un Estado para modificar o preservar las condiciones del contexto internacional y así promover los intereses y valores de ese Estado y crear las condiciones favorables para la estrategia de desarrollo vigente (Colombo, 2011). De esta manera, la forma de inserción internacional de un país resulta de la proyección externa de su modelo de político-institucional y económico social interno. A su vez, conforma una pieza indispensable para consolidar el mismo (Araya y otros, 2015).

En el marco de la cooperación internacional, se habla de cooperación Norte-Sur y Sur-Sur. Estos conceptos desbordan la categoría geográfica y se asientan en una concepción política y económica: el Norte aglutina naciones industrializadas, desarrolladas y centrales mientras que el Sur conjuga a los países en vías de desarrollo, los cuales, aunque heterogéneos, presentan situaciones de vulnerabilidad y desafíos comunes (Lechini, 2014). La cooperación Norte-Sur remite a las acciones emprendidas por los países industrializados para atender las carencias de los países en desarrollo, es decir, adopta la modalidad de asistencia -principalmente técnica- para el desarrollo. Por su parte, la cooperación Sur-Sur remite a una relación de mayor simetría, de trabajo conjunto y de beneficios mutuos para el logro de una idea de desarrollo compartida (Colacrai y otros, 2009). De la misma manera, el concepto de regionalismo implica una posición ideológica, política y constructora de identidad (Kern, 2014).

Una vez delineado el conjunto de dimensiones analíticas que orientan el trabajo, a continuación se exponen las consideraciones metodológicas del mismo.

2. Decisiones metodológicas para el abordaje del caso del MINCYT

El presente artículo estudia el caso del MINCYT de la República Argentina, un organismo público dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. Cabe señalar que en 2007, a partir de la gestión de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se creó el MINCYT, responsabilizándose por las políticas de ciencia, tecnología e innovación poniendo en marcha iniciativas para fortalecer las vinculaciones nacionales e internacionales del sistema. Más precisamente, a través de su Dirección Nacional de Relaciones Internacionales, asumió un rol importante en el ámbito de la cooperación internacional, impulsando la vinculación de los investigadores y empresas argentinas con el mundo. El recorte temporal se extiende desde la creación del MINCYT hasta el año 2015. A partir del año 2016, la Dirección Nacional de Relaciones Internacionales dejó de existir y las relaciones internacionales del Ministerio se encuentran actualmente bajo la órbita de la Dirección Nacional de Cooperación e Integración Institucional.

Distintos trabajos se han ocupado de analizar las instancias multilaterales de cooperación científico-tecnológica entre países latinoamericanos². La presente contribución se centra en la cooperación bilateral entre Argentina y un estado extranjero, la cual se origina, según la propia página web oficial del MINCYT, a partir de la firma de acuerdos internacionales e interinstitucionales. El objetivo principal de estas actividades de cooperación consiste en fomentar la vinculación de la comunidad científica nacional con sus pares en el extranjero, contemplando el interés mutuo en desarrollar investigaciones e intercambiar conocimientos. Asimismo, la colaboración se implementa a través de proyectos conjuntos de investigación, centros binacionales, eventos y becas. El MINCYT presenta actividades de cooperación bilateral con cuarenta y dos (42) países. Esta investigación recupera las correspondientes a los países latinoamericanos presentes en la sección de “Cooperación Bilateral” de la página web del MINCYT, los cuales son siete (7): Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Perú y Uruguay.

² Véase por ejemplo: Velho, 2000; Marí y otros, 2001; Corder y otros, 2002; Russell y otros, 2007; Aintablan, Macadar, 2009; Zurbriggen, González Lago, 2010; Larrea, Astur, 2011; y Kern, 2014.

El presente trabajo analiza cualitativamente un conjunto de documentos institucionales escritos (López Noguero, 2002). Para ello, recupera un cuerpo de publicaciones gubernamentales relativas a la cooperación bilateral entre Argentina y países latinoamericanos compuesto por cincuenta y tres (53) comunicados de prensa, treinta y un (31) bases de convocatorias y tres (3) textos de acuerdos y protocolos de creación de centros. Estos documentos se obtuvieron de la sección Cooperación Bilateral correspondiente a la página web oficial del Ministerio tal como se encontraba a fines del año 2015. Por una parte, los documentos se analizaron internamente, procurando describir su contenido en términos de lineamientos, actividades, objetivos y temáticas de cooperación bilateral en ciencia y tecnología entre Argentina y las contrapartes latinoamericanas. Complementariamente, se desarrolló un análisis externo (Fernández Chaves, 2002), buscando comprender los documentos en el contexto de la política científico-tecnológica y exterior argentina.

También se trabajó con los dos Planes Nacionales de Ciencia y Tecnología del período y un cuerpo de discursos de Cancilleres en funciones durante el recorte temporal seleccionado, extraídos de la página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (MRECIC). Los resultados obtenidos se examinaron, complementaron y contrastaron con el apoyo de publicaciones académicas pertinentes. A continuación se expone el análisis realizado sobre los documentos.

3. Lineamientos de política para la cooperación científico-tecnológica con países latinoamericanos en el MINCYT

El presente apartado busca comprender los lineamientos de política para la cooperación con países latinoamericanos en materia científico-tecnológica brindados desde el MINCYT. Para ello, tiene en cuenta el marco de la política de ciencia y tecnología más amplia, la cual promueve capacidades de investigación, desarrollo e innovación a la vez que estipula objetivos generales para las actividades científico-tecnológicas en su conjunto. A su vez, examina el papel atribuido a la región latinoamericana en el marco de la política científico-tecnológica general y de la política de cooperación internacional en ciencia y tecnología específicamente.

3.1. Breve caracterización de la política científico-tecnológica del período

Desde el inicio de la gestión del Presidente Néstor Kirchner en 2003 y durante las gestiones presidenciales consecutivas de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015), se proclamó a la Ciencia y la Tecnología como un área central y una política permanente del Estado. El objetivo declarado para el sector fue el de apuntalar el modelo de desarrollo tendiente al crecimiento económico con mayores niveles de justicia social. En principio, el período estudiado se caracterizó por la planificación a largo plazo a través del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” (2006-2010) y el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Argentina Innovadora 2020”, este último lanzado en 2012.

Entre los objetivos de ambos planes se destacan los orientados hacia la cuestión económica y los relacionados con la temática social. Así, los planes indicaron que el sector científico-tecnológico debía generar capacidades para agregar valor a los bienes producidos en el país y para innovar, contribuyendo a la instalación de una economía con un fuerte componente de conocimiento. Además, los planes propusieron que las acciones del sector contribuyesen con el aumento de la calidad de vida de la población y con la consecución de niveles razonables de equidad, armonía social y autonomía nacional.

Por otra parte, como ya se mencionó en la sección metodológica, en 2007 se creó el MINCYT, lo cual implicó la presencia directa de la problemática científica y tecnológica en el proceso de toma de decisiones a nivel país. Además, se pusieron en marcha una serie de iniciativas que buscaron fortalecer los recursos humanos del sistema así como las vinculaciones entre los actores, tanto a nivel nacional como internacional. En cuanto al presupuesto destinado por el Estado a la financiación de actividades científico-tecnológicas, se observó un aumento

considerable de los recursos del sistema, llegando a significar un 0,64% del PBI para el año 2014, según los datos más actuales de la Red Iberoamericana e Interamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT). Por su parte, hubo una preocupación particular por mejorar la infraestructura científico-tecnológica.

Además, se estipularon prioridades concretas para la investigación científica y el desarrollo tecnológico así como para la formación de investigadores, científicos y tecnólogos a través de Áreas-Problema-Oportunidad y Áreas Temáticas Prioritarias en el caso del Plan “Bicentenario” y a través de las áreas temáticas de alto valor estratégico en el caso del Plan “Argentina Innovadora 2020”. Éstas reflejaron, en su conjunto, problemas del desarrollo productivo y social y oportunidades emergentes en la producción de bienes y servicios, en los que la investigación científica y el desarrollo de tecnologías, podían aportar soluciones y/o nuevas perspectivas.

En este marco, y de acuerdo al documento *Ciencia y Tecnología argentina en el mundo* del MINCYT, la cooperación internacional fue considerada un instrumento fundamental para fortalecer y complementar las capacidades nacionales en ciencia y tecnología y para potenciar los esfuerzos nacionales, con vistas en los objetivos económicos y sociales propuestos para el sector. Específicamente, el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Argentina Innovadora 2020” afirmaba que las acciones de cooperación internacional en ciencia y tecnología debían orientarse hacia la profundización de la inserción y participación de los científicos, tecnólogos y empresarios argentinos en el escenario internacional. Asimismo, proponía que las mismas debían contribuir a la generación, adaptación, difusión y transferencia de conocimiento para agregar valor a los productos y servicios nacionales y mejorar la calidad de vida de la población.

3.2. La cooperación internacional con países de América Latina en el marco de la política científico-tecnológica

El “Plan Argentina Innovadora 2020” propuso fortalecer los procesos de cooperación tanto a nivel regional y subregional, teniendo como horizonte a América Latina y como prioridad inmediata al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En su eje referido a la “Articulación internacional”, el Plan aspiró a promover lazos a nivel regional con los países del MERCOSUR con vistas a la creación del Espacio MERCOSUR de Ciencia, Tecnología e Innovación. Además, contempló el diseño y definición de una estrategia latinoamericana de cooperación, potenciando el liderazgo argentino y coordinando las agendas de los países con las de los organismos multilaterales, a fin de complementar esfuerzos y recursos.

En el marco del Ministerio y durante el período estudiado, la cooperación internacional en ciencia y tecnología fue vista como un instrumento para hacer frente a los desafíos de la globalización. Así, se consideró que la producción de conocimientos científico-tecnológicos en colaboración internacional debía apuntar a la inclusión del país en la economía globalizada y a la promoción de la sociedad del conocimiento. En este punto, destaca la dimensión económica de la vinculación, asociada a la generación de empresas de base tecnológica. Ahora bien, se consideró que la cooperación en ciencia y tecnología a nivel internacional debía apuntar, asimismo, al logro de sociedades más justas, al incremento de la calidad de vida de las personas y a la generación de una distribución de la riqueza más equitativa. Según los documentos analizados, el desafío de los países latinoamericanos ha sido colocar a la ciencia y la tecnología como motor de desarrollo; a su vez, dichos materiales presentan a la ciencia, la tecnología y la innovación como parte sustantiva en la articulación latinoamericana con el objetivo de generar una relación más fuerte con los grandes bloques de poder a nivel mundial.

Se advierte, además, que la cooperación regional constituyó una prioridad en la política científico-tecnológica argentina durante los años estudiados. De acuerdo con la entonces Directora Nacional de Relaciones Internacionales, Águeda Menvielle, existió “una voluntad política de la Argentina de jerarquizar las relaciones con América Latina en materia científico-

tecnológica y poder transferir el ejemplo exitoso de nuestro país a otros países de la región” (MINCYT, 2012b). Por una parte, se consideró importante la integración científico-tecnológica de América Latina para cumplir el objetivo de adquirir una masa crítica de recursos humanos y materiales así como para orientar la producción de conocimientos y la formación de investigadores de una manera acorde a las necesidades y problemáticas regionales. Incluso, se resaltó la necesidad de que los profesionales se formasen en la región y no en los grandes centros del hemisferio norte (MINCYT, 2013b). Por otra parte, se asumió como relevante el llevar adelante acciones de cooperación internacional tendientes a la comparación de políticas, resultados e instrumentos para contribuir a la gestión de la ciencia en los países latinoamericanos (MINCYT, 2013c).

Las actividades de cooperación internacional y regional en el ámbito de la ciencia y la tecnología se relacionan con la relevancia adquirida por la ciencia y la innovación en América Latina (Botella; Suárez, 2012). En Argentina, particularmente, se advierte que el Estado amplió, durante el período estudiado, los temas de agenda y las fuentes de financiamiento de la cooperación científico-tecnológica internacional con las naciones latinoamericanas, poniendo especial énfasis en las relaciones con el MERCOSUR (Larrea; Astur, 2011). Así, se trabajó en el fortalecimiento de las relaciones con socios estratégicos y en la cooperación con los países de menor desarrollo a fin de disminuir las asimetrías existentes y lograr una mejor interlocución de la región con otros actores de la comunidad internacional. Además, Argentina buscó posicionarse como referente en Latinoamérica respecto del desarrollo académico y científico (Artz, 2012).

4. Instrumentos de cooperación científico-tecnológica con países latinoamericanos en el MINCYT

En el marco del MINCYT, se encontraron diferentes instrumentos de promoción de la cooperación internacional entre Argentina y los países de América Latina: los centros binacionales, los programas de cooperación binacional en ciencia y tecnología y las visitas oficiales y foros científico-tecnológicos.

4.1. Centros binacionales creados conjuntamente con países latinoamericanos

Los centros binacionales constituyen uno de los instrumentos de cooperación internacional con países de América Latina propuestos por el Ministerio. El período se caracteriza por la creación de cuatro centros de investigación conjuntos con países de América Latina como México, Brasil, Chile y Cuba. Dichos centros son: el Centro Argentino-Mexicano en Biotecnología (CAMEB) y el Centro Argentino-Mexicano de Nanociencia y Nanotecnología (CAMEN) con México; el Centro Bilateral en Sistemas de Ingenierías y Matemática Aplicada (CACIMA) con Chile y el Centro Binacional Argentino-Cubano de Biotecnología Aplicada al Desarrollo de Vacunas y Fármacos (CACBVaF) con Cuba.

Cuadro N° 1. Centros binacionales creados por Argentina con contrapartes latinoamericanas (2007-2015)

Año de Creación	Nombre del Centro	País Socio
2009	Centro Binacional Argentino-Cubano de Biotecnología Aplicada al Desarrollo de Vacunas y Fármacos	Cuba
2011	Centro Argentino-Mexicano en Biotecnología	México
2011	Centro Argentino-Mexicano de Nanociencia y Nanotecnología	México
2013	Centro Bilateral en Sistema de Ingenierías y Matemática Aplicada	Chile

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de la página oficial del MINCYT

De acuerdo al análisis realizado sobre los protocolos, acuerdos de creación y comunicados oficiales³, los centros binacionales se caracterizan por articular polos existentes de generación y difusión de conocimientos en las áreas contempladas. Entre los objetivos de los centros se incluyen la formación, capacitación y perfeccionamiento de recursos humanos, la generación de conocimientos, productos y procesos y el intercambio y la transferencia de conocimientos científico-tecnológicos. Para ello, las modalidades de cooperación previstas son el desarrollo conjunto y coordinado de proyectos de investigación científico-tecnológica; el intercambio y formación de expertos, científicos y técnicos, en el marco de proyectos conjuntos de cooperación; la organización de conferencias, seminarios, cursos de formación, especialización, perfeccionamiento profesional y adiestramiento; la coordinación de redes y utilización de equipos e instalaciones para el desarrollo conjunto de proyectos específicos; y el intercambio de información científica y tecnológica y de políticas y de gestión en el ámbito de referencia.

En particular, se destaca la orientación del trabajo de los centros binacionales hacia aspectos productivos, haciendo hincapié en la articulación entre el sector público y privado. Así, los centros buscan estimular la creación de empresas binacionales para la generación de productos y procesos en el área de su especialidad; el estudio de cuestiones relativas a patentes y propiedad intelectual e industrial para la comercialización de dichos productos y procesos; la implementación de mecanismos para la protección y distribución de los derechos de propiedad intelectual generados en el marco de proyectos desarrollados por los centros; la creación de grupos de trabajo mixtos con empresas para identificar nichos de mercado, productos y desarrollos tecnológicos que sean requeridos por empresas u organismos gubernamentales de ambos países; la divulgación del conocimiento focalizados en el sector productivo que posibilite la vinculación e interacción entre investigadores y empresarios de los dos países; la formación de recursos humanos del sector empresarial; y la elaboración de estudios y propuestas de mecanismos operacionales para integrar el sector público y privado.

Cada parte cuenta con coordinadores nacionales responsables de las actividades del centro en cuestión, quienes se encargan de examinar las posibilidades de cooperación en temas estratégicos para ambas partes y de elaborar un programa de trabajo, identificando las fuentes y mecanismos de financiamiento disponibles. Estos programas son realizados con la asesoría de un comité compuesto por científicos de cada uno de los países y posteriormente sometidos a consideración de las partes. De esta manera, los centros se proponen abordar temas considerados de importancia estratégica para los países vinculados.

4.2. Programas de cooperación binacional con países de América Latina

Además de los centros binacionales descritos anteriormente, otra de las modalidades de cooperación internacional desarrolladas desde el MINCYT son los Programas de cooperación binacional a través de los cuales se financia el desarrollo de proyectos conjuntos de investigación y cooperación y la movilidad de recursos humanos. Los proyectos se presentan en convocatorias abiertas simultáneamente en ambos países y se seleccionan de común acuerdo. Algunos de los programas de cooperación binacional se organizan a partir de temáticas específicas; otros reflejan la cooperación entre organizaciones gubernamentales nacionales y

³ Los documentos utilizados fueron el *Acuerdo Marco para la Creación del Centro Binacional Argentino-Cubano de Biotecnología Aplicada al Desarrollo de Vacunas y Fármacos – CACBVAF*, firmado el 19 de enero de 2009 en La Habana, República de Cuba; el *Protocolo entre el MINCYT de la República Argentina y el CONACYT de los Estados Unidos Mexicanos para la creación de un centro virtual de Biotecnología argentino-mexicano*, firmado en Ciudad de México el 30 de mayo de 2011; el *Protocolo entre el MINCYT de la República Argentina y el CONACYT de los Estados Unidos Mexicanos para la creación de un centro virtual de Nanociencia y Nanotecnología argentino-mexicano*, firmado en Ciudad de México el 30 de mayo de 2011; el Comunicado de Prensa denominado *Barañao participó en la V Reunión Binacional de Ministros de Chile y Argentina*, con fecha 23 de agosto de 2013.

extranjeras dedicadas a la promoción de la ciencia y la tecnología en todas sus áreas y disciplinas.

Entre los primeros se encuentran: 1) Programa Binacional de Terapia Celular (PROBITEC) y 2) Programa Bilateral de Energías Nuevas y Renovables (PBENR) con Brasil; 3) Programa de Cooperación en Uso Sustentable de la Biodiversidad Argentino-Peruano (PROBAPE) y 4) Programa de Cooperación en Energías Renovables Argentino-Peruano (PROERE) con Perú. Así, un total de cuatro (4) programas bilaterales se organizan alrededor de temáticas específicas como terapia celular, energías nuevas y renovables y uso sustentable de la biodiversidad. Dos (2) de los programas son desarrollados conjuntamente con Brasil mientras que los dos (2) restantes son llevados adelante entre Argentina y Perú. Las actividades de cooperación buscan promover el intercambio de experiencias, generar y difundir nuevos conocimientos y formar recursos humanos⁴.

Cuadro 2. Listado de programas de cooperación científico-tecnológica desarrollados por Argentina con contrapartes latinoamericanas sobre temáticas específicas de trabajo (2007-2015)

Año de creación	Programa bilateral	Contraparte
2008	Programa Bilateral de Energías Nuevas y Renovables (PBENR)	BRASIL
2009	Programa Binacional de Terapia Celular (PROBITEC)	BRASIL
2010	Programa de Cooperación en Uso Sustentable de la Biodiversidad Argentino-Peruano (PROBAPE) 2010	PERÚ
2010	Programa de Cooperación en Energías Renovables Argentino-Peruano (PROERE)	PERÚ

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la página web oficial del MINCYT

Entre los segundos se encuentran: 1) Programa de Cooperación con el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) de Brasil; 2) Programa de Cooperación Científica y Tecnológica MINCYT-Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) de Chile; 3) Programa de Cooperación científico-tecnológico argentino-colombiano MINCYT-COLCIENCIAS; 4) Cooperación con el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) de la República de Cuba; 5) Programa de Cooperación MINCYT-CONACYT de México; 6) Programa de Cooperación científica y tecnológica con el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC) de Perú y 7) Programa de Cooperación científico-tecnológico argentino-uruguayo MINCYT-MEC.

Estos siete (7) programas bilaterales se organizan alrededor de instituciones gubernamentales encargadas de promover las actividades científico-tecnológicas. Los mismos son desarrollados con contrapartes brasileñas, chilenas, colombianas, cubanas, mexicanas, peruanas y uruguayas. En este caso, se busca la financiación de proyectos de investigación científica y tecnológica desarrollados entre grupos argentinos y contrapartes latinoamericanas en áreas y temas de interés común y específico. El proyecto de investigación conjunta es definido como un programa acordado entre dos o más grupos de investigación de los países involucrados, con objetivos a alcanzar claramente definidos dentro de un cronograma establecido, e implementado a través de la movilidad de investigadores entre ambos países.

⁴ Los documentos utilizados fueron el Comunicado de prensa del MINCYT denominado “Barañao firmó acuerdos en biodiversidad y energías renovables en Perú”, con fecha 22 de marzo de 2010; el comunicado de prensa del MINCYT denominado “Argentina y Brasil financiarán proyectos conjuntos de investigación en células madre”, con fecha 13 de noviembre de 2009; las “Bases de la Convocatoria a Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica PICT PROBITEC 2011”; Las Bases de convocatoria “PID PROBITEC 2011”; y la caracterización proporcionada para cada Programa en la página oficial del MINCYT.

Así, el intercambio de investigadores, docentes universitarios y becarios de postgrado a nivel de maestría y doctorado se da en el marco de proyectos conjuntos de investigación científica y tecnológica. Dichos intercambios reciben el nombre de “misiones”. Además, se promueve la ejecución de proyectos conjuntos que vinculen a los centros de investigación y desarrollo tecnológico con el sector empresarial de los países involucrados. Los llamados son accesibles a todas las áreas del conocimiento, aunque en algunas convocatorias, se priorizan ciertas temáticas. En términos generales, los proyectos presentados atraviesan una evaluación de calidad y pertinencia tanto a nivel nacional como bilateral⁵.

Cuadro 3. Listado de programas de cooperación científico-tecnológica desarrollados entre organismos gubernamentales de Argentina y contrapartes latinoamericanas

Programas bilaterales con organismos gubernamentales	Contraparte
Programa de Cooperación con el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq)	BRASIL
Programa de Cooperación Científica y Tecnológica MINCYT-Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT)	CHILE
Programa de Cooperación científico-tecnológico argentino-colombiano MINCYT-COLCIENCIAS	COLOMBIA
Cooperación con el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) de la República de Cuba	CUBA
Programa de Cooperación MINCYT-CONACYT	MÉXICO
Programa de Cooperación científica y tecnológica con el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC)	PERÚ
Programa de Cooperación científico-tecnológico argentino-uruguayo MINCYT-MEC	URUGUAY

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de la página web oficial del MINCYT

4.3. Visitas oficiales y reuniones con autoridades latinoamericanas

Además de crearse centros binacionales y de desarrollar programas de cooperación binacional, en el caso de Brasil, Chile, Perú, Cuba, Uruguay y México se encuentran un total de treinta (30) reuniones oficiales entre las altas cúpulas del sector científico-tecnológico, en las cuales se manifestó la intención de fortalecer los lazos en materia de ciencia, tecnología e innovación (MINCYT, 2013a; MINCYT, 2012c), se firmaron convenios específicos que actuaron como marco de las actividades de cooperación binacional (MINCYT, 2009; MINCYT, 2012d) y se estipularon áreas de interés común para el desarrollo de estas actividades conjuntas (MINCYT, 2012e; MINCYT, 2013a). Durante estas reuniones se destacó la existencia de problemáticas comunes entre los países así como la importancia de la cooperación bilateral para la solución de las mismas. Asimismo, se puso de manifiesto la importancia de reforzar mutuamente las capacidades científico-tecnológicas y de apuntalar el desarrollo de la región.

En dichas reuniones se expresó la intención de fortalecer las relaciones bilaterales en materia científica y tecnológica entre los países latinoamericanos teniendo en cuenta que la producción de conocimientos debe ser acorde a las necesidades y problemáticas de la región y que debe apuntar a mejorar la inserción de los países dentro de la economía globalizada. De esta manera, se estipuló la importancia de trabajar cuestiones que benefician a los países involucrados, conformando una masa crítica de recursos a partir del trabajo conjunto. En este

⁵ Para la caracterización de los programas se utilizaron los siguientes documentos: Bases de la Convocatoria a Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica de Cooperación Internacional PICT – Cooperación Internacional ANPCyT (Argentina) - CNPq (Brasil) de 2008; Bases Programa MINCY-CONICYT, convocatorias 2011, 2012 y 2013; Bases de la Convocatoria del Programa de Cooperación MINCYT-COLCIENCIAS, años 2012, 2013, 2014; Bases del Programa de cooperación científico-tecnológico argentino-mexicano MINCYT-CONACYT, años 2007, 2009, 2011, 2013; Bases del Programa de Cooperación Científico-Tecnológico Argentino-Cubano del MINCYT y CITMA; Programa de Cooperación Científica y Tecnológica MINCYT CONCYTEC. Bases de convocatoria; y Programa de Cooperación científico-tecnológica MINCYT MEC. Bases de Convocatoria.

sentido, se puso énfasis en la dimensión económica y social de la cooperación científico-tecnológica, entendiendo que la misma debe contribuir a objetivos como la generación de cadenas de valor agregado, el aumento del volumen de producción, la mejora de la calidad de vida, el incremento de los empleos, la complementariedad y negociación en mejores condiciones en el mercado global, la apertura de mercados en otras regiones del mundo no sólo por parte de grandes compañías, la redistribución más equitativa de la riqueza y la construcción de sociedades más justas (Ver por ejemplo: MINCYT, 2008; MINCYT, 2014).

Una preocupación común entre los gestores del sector científico-tecnológico estuvo constituida por la promoción de clústeres empresariales y tecnológicos, la incorporación de valor agregado en la producción de bienes y servicios, el incremento de la inversión por parte del sector privado en empresas de base tecnológica y capital semilla, la formación de profesionales con una visión adecuada a las necesidades productivas de la región y el aumento del trabajo conjunto entre los grupos de investigación, el Estado y el sector productivo. Otro de los tópicos relevantes fue la divulgación, popularización y valoración de la ciencia y la tecnología (Ver por ejemplo: MINCYT, 2009; MINCYT, 2012d).

A lo largo de los distintos encuentros se acordó la importancia de la cooperación latinoamericana en áreas claves para el desarrollo económico como la Nanotecnología y la Biotecnología, estimulando la articulación entre el sector público, privado, académico y productivo. Además, se estipularon temas como el desarrollo en células madre, la aplicación de la Biotecnología a la salud y la inclusión social a través de las tecnologías. Otras áreas de interés comunes para el intercambio científico-tecnológico fueron el turismo, la acuicultura, las tecnologías de la información y la comunicación y la astronomía. También resultaron fundamentales temas como la ingeniería (hidráulica, civil, informática y computación, etc.) y la física de aceleradores.

Un eje importante de intercambio entre los dirigentes del sector se refirió a las buenas prácticas para el fortalecimiento y articulación de políticas e instrumentos de ciencia, tecnología e innovación. Las reuniones oficiales fueron aprovechadas para comparar políticas, evaluar resultados y reflexionar sobre la mejora de la gestión de las ciencias así como también para generar nuevas instancias de formación de recursos humanos en la temática. Algunos encuentros desarrollados tuvieron como objetivo compartir la experiencia argentina de creación de un Ministerio en el área, así como las iniciativas de financiamiento focalizado y de repatriación de científicos. Además, Argentina ha asesorado a científicos y funcionarios latinoamericanos en la participación de proyectos de investigación financiados por la Unión Europea (Ver por ejemplo: MINCYT, 2012b).

Otros temas abordados han sido el papel de la región en el estímulo a la integración y el fortalecimiento de la democracia; la importancia de la cooperación internacional para el fortalecimiento de los países latinoamericanos; la necesidad de integrar a los ministros nacionales en el debate sobre el reacomodamiento de los países de América ante un nuevo orden mundial; el funcionamiento del MERCOSUR con respecto a las demandas y los mecanismos de implementación de acciones científico-tecnológicas; la importancia de profundizar los contactos y armonizar las legislaciones nacionales vigentes para ahondar el proceso de integración regional; y la necesidad de disminuir las asimetrías entre los países de la región.

5. La cooperación científico-tecnológica con países latinoamericanos en el marco de la política exterior de Argentina

El presente apartado comprende los lineamientos e instrumentos de cooperación internacional encontrados en el MINCYT en el marco de la política exterior argentina del período. Como se planteó anteriormente, los inicios del siglo XXI estuvieron asociados a un cambio de época para los países latinoamericanos, al producirse la elección de nuevos gobiernos comprometidos con la construcción de proyectos políticos, económicos y sociales alternativos al neoliberalismo. Además, diferentes cambios a nivel internacional y nacional trajeron consigo una revalorización de la cooperación Sur-Sur, de carácter horizontal y respetuosa de los

intereses particulares de los cooperantes, lo cual atravesó la cooperación científico-tecnológica internacional (Lechini, 2014).

Específicamente, el enfoque Sur-Sur promovió la asociación estados atravesados por semejantes condiciones de desarrollo -a nivel local-, similares desafíos -a nivel global, experiencias y visiones comunes respecto a la construcción y desarrollo de la nación y la región, y vínculos culturales estrechos (Colacrai y otros, 2009). Todo esto facilitó la adecuación de las acciones de colaboración a necesidades y problemáticas comunes, en condiciones de reciprocidad e igualdad (Lemarchand, 2005).

En Argentina, uno de los rasgos centrales de los gobiernos desarrollados entre 2003 y 2015 ha sido la expansión de la economía a partir del papel regulador, promotor y redistribuidor asumido por el Estado, el impulso a la re-industrialización del país, el crecimiento del mercado interno, la expansión y diversificación de las exportaciones, el desendeudamiento externo, la independencia financiera y la recuperación del control de empresas clave por parte del Estado. A nivel político se profundizó el proceso de democratización a través de la ampliación de derechos sociales, civiles y políticos (Araya y otros, 2015). Las transformaciones sucedidas en el escenario nacional tuvieron su correlato en las estrategias de inserción internacional del país.

La política exterior de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se caracterizaron por dos aspectos clave, como son el corte autonomista y el perfil latinoamericanista, íntimamente relacionados con su definición del proyecto de desarrollo (Lorenzini, 2013). Al respecto, Paredes Rodríguez (2014) indica que la política exterior desarrollada durante la Presidencia de Cristina Fernández ha estado caracterizada por “ajustes en la continuidad” de algunos temas presentes en la agenda de la política exterior vigente durante el período gubernamental previo. Así, la política exterior desarrollada entre 2007 y 2015 se caracterizó por la continuidad y profundización de líneas de acción desplegadas por la gestión inmediatamente anterior.

De acuerdo con las características de la política exterior argentina señaladas anteriormente, la autonomía refiere al fin del alineamiento automático con los Estados Unidos y el rechazo de las recetas ortodoxas de los organismos internacionales de crédito (Lorenzini, 2013). Además, los gobiernos comprendidos entre 2003 y 2015 priorizaron las relaciones con el mundo en desarrollo y tuvieron una mayor disposición hacia los acuerdos Sur-Sur (Malacalza, 2015). Ahora bien, una nota típica del período se encuentra constituida por el perfil latinoamericanista de la política exterior, dándose una aproximación de Argentina a su entono inmediato -el MERCOSUR- y a América Latina en general (Busso, 2014; Miranda, 2015). Durante el período analizado, la identificación con los países del sur se volvió una guía para la política exterior y la cooperación internacional (Kern; Weistaubb, 2010).

En Argentina, la unidad regional se constituyó en prioridad de los gobiernos del período estudiado, buscando consolidar un patrón regional de desarrollo inclusivo, alcanzar una mejor inserción internacional a través del MERCOSUR, aumentar el comercio exterior, diversificar los mercados y multiplicar de la oferta exportable. Además, la integración regional incorporó los objetivos de la lucha contra la pobreza y la inclusión social, propugnó el fortalecimiento de la cooperación y de la solidaridad y buscó la concertación de posiciones afines entre los países de América Latina con el objetivo de tener una voz conjunta en la agenda del desarrollo sostenible propuesta por otros organismos internacionales. El impulso brindado por Argentina a los procesos de integración en América del Sur han fortalecido además las estrategias de cooperación internacional científico-tecnológica (Araya y otros, 2015).

En los discursos de los Cancilleres argentinos en función entre 2003 y 2015 se destacan las siguientes cuestiones: en principio, la cooperación internacional aparece como un instrumento para hacer frente a los desafíos de la globalización. Es decir, en un contexto signado por la globalización, la innovación y el acelerado progreso tecnológico, la cooperación se constituye en “uno de los instrumentos más eficaces para contrarrestar los rasgos negativos de este nuevo mundo en el que se acentúan la incertidumbre, los riesgos y las asimetrías” (MRECIC, 2005). Así, el fortalecimiento de la solidaridad y la concertación de posiciones con

países con los cuales se comparten intereses, valores y visiones, conforman estrategias para mantener y ampliar los márgenes de autodeterminación del país en el contexto de un mundo globalizado.

En segundo lugar, la integración regional constituye una prioridad en la política exterior argentina. Entre los objetivos y acciones de la política exterior argentina se encuentra la mayor inserción y presencia en América Latina. De acuerdo con el discurso del Canciller Bielsa del año 2007, “el MERCOSUR conforma un proyecto estratégico que trasciende el plano económico-comercial y constituye un espacio sudamericano para maximizar la capacidad de la región de incidir de modo efectivo en el escenario internacional” (MRECIC, 2004). Por su parte, el Canciller Timerman en su discurso del 29 de enero de 2015, afirmaba que los Presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández apostaron a la unidad regional: “El fortalecimiento de las relaciones de amistad entre nuestros países es una prioridad en la política exterior argentina”.

En tercer lugar, el intercambio científico-tecnológico se constituye en un objeto para las relaciones bilaterales y regionales. De acuerdo con el discurso del Canciller Taiana del 7 de agosto de 2007 “la Argentina ha demostrado que en el desarrollo de las relaciones bilaterales puede aportar no sólo flujos de comercio sino también intercambio tecnológico y de conocimiento”. En el marco de la integración regional, Argentina impulsa decisiones destinadas a afianzar los vínculos en las áreas política, social, cultural, y, en particular, la científica y tecnológica. Con distintos países de la región, se ha profundizado no sólo la cooperación en materia de comercio y el intercambio económico sino también en lo concerniente a la temática científico-tecnológica.

Reflexiones finales

El artículo abordó la temática de la cooperación internacional en ciencia y tecnología entre Argentina y los países de América Latina, partiendo de un doble diagnóstico: por una parte, una historia signada por colaboraciones científico-tecnológicas llevadas adelante mayormente con países desarrollados; por otra, los inicios del siglo XXI marcados por un cambio de época para los países latinoamericanos por el cual la cooperación científico-tecnológica se transformó en un aspecto relevante del proceso de integración regional. En este marco, se indagaron los instrumentos y políticas de cooperación bilateral de Argentina con los países latinoamericanos en materia de ciencia y tecnología. Más precisamente, se abordaron los lineamientos e instrumentos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Para desarrollar el estudio, se partió de considerar a la cooperación científico-tecnológica internacional como una política pública, relacionada con otras políticas como la científico-tecnológica y la exterior. La política científico-tecnológica determina las capacidades para -y los objetivos de- los intercambios internacionales mientras que la política exterior indica el catálogo de países prioritarios para la vinculación y la importancia de la ciencia y la tecnología para las relaciones exteriores del país. Respecto de la política científico-tecnológica, el período se caracterizó por una jerarquización de la ciencia argentina a partir de la formación de recursos humanos, la ampliación del financiamiento, la creación de instituciones, la diversificación de instrumentos, la puesta en relación de la producción de conocimientos con las necesidades económicas y sociales del modelo de país y la definición de áreas prioritarias. En este marco, la cooperación con América Latina fue una prioridad para el Ministerio en cuestión para la coordinación y comparación de políticas, la complementación de capacidades y recursos, la generación de empresas de base tecnológica y valor agregado y el desarrollo de sociedades más justas.

Entre los instrumentos de cooperación bilateral con países latinoamericanos, se encontró la creación de cuatro (4) centros binacionales, se registró un total de once (11) Programas de Cooperación Binacional con países de América Latina y un total de treinta (30) reuniones y visitas oficiales con contrapartes latinoamericanas. Estos instrumentos se caracterizan por articular polos existentes de producción de conocimientos; la generación y difusión de nuevos

conocimientos; el intercambio y la formación de recursos humanos; la articulación del sector público-privado y la creación de empresas binacionales. La cooperación internacional se enfoca en la solución de problemáticas comunes, el refuerzo de capacidades, la mejora de la inserción de los países en la economía globalizada, la incorporación de valor agregado y la mejora de la calidad de vida de la población. Por último, se abordó el intercambio de buenas prácticas para la gestión de las ciencias y se compartió la experiencia argentina.

Respecto de la política exterior durante el período estudiado, la misma se caracterizó por un corte autonomista y un perfil latinoamericanista. Así, se priorizaron las relaciones con países en desarrollo y los intercambios Sur-Sur. Específicamente, se dio preferencia a las relaciones con América Latina y el MERCOSUR con el objetivo de hacer frente a desafíos socio-económicos del mundo globalizado así como de conformar una voz conjunta en el escenario internacional. En este marco, la ciencia y la tecnología se conformaron en una estrategia de acercamiento a los países latinoamericanos en el marco de la política exterior argentina.

A lo largo del trabajo se dio cuenta de la existencia de diversos instrumentos para promover los vínculos científico-tecnológicos entre Argentina y los países latinoamericanos entre los años 2007 y 2015, lo cual se condice con el rol otorgado a la región en el marco de la política de ciencia y tecnología más amplia así como de la política exterior del país. En próximos trabajos se profundizará el análisis de estos instrumentos a partir de la realización de entrevistas con actores participantes de los centros y programas binacionales. El objetivo será examinar el alcance de estas propuestas realizadas desde la política pública, las cuales han dotado de importancia a los países de la región como cooperantes, destacando áreas de relevancia conjunta y destinando financiamiento específico.

Bibliografía

- AINTABLÁN, G.; MACADAR, O. (2009). La cooperación internacional en ciencia y tecnología, en *Educación Superior y Sociedad*, 14 (1), pp. 17-25
- ALBORNOZ, M.; GORDON, A. (2011). La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983 – 2009), en ALBORNOZ, M. y SEBASTIÁN, J. (Eds.), *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*, CSIC, Madrid, pp. 1-46
- ARAYA, J., NICOLAO, J., HERRERO, M. S. (2015). Reflexiones sobre la proyección internacional de las universidades subnacionales. Oportunidades y desafíos en el marco de la política exterior argentina durante la última década, en ARAYA, J. M. (Comp.), *Aportes para los estudios sobre Internacionalización de la Educación Superior en América del Sur*, UNCPBA, Tandil, pp. 78-110
- ARZT, E. (2012). El Polo Científico Tecnológico de Buenos Aires, en MINCYT, *Hacia un mejor aprovechamiento de la cooperación internacional para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*. MINCYT, Buenos Aires, pp. 47-48
- BOTELLA, C., SUÁREZ, I. (2012). Innovación para el desarrollo en América Latina. Una aproximación desde la cooperación internacional, en *Serie Avances de la Investigación*, N° 78, Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional, España
- BUSSO, A. (2014). Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos, en *Estudios Internacionales*, 177, pp. 9-33
- COLACRAI, M. y otros (2009). Escenarios y desafíos de la cooperación Sur-Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires, en *Documentos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur*, 1, Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo (CICI+D), Universidad de San Martín, Buenos Aires
- COLOMBO, S. (2011). *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner: un cambio de época*. UNCPBA, Argentina
- CORDER, S.; DA COSTA, M. C.; GOMES, E.; VELHO, P. E. (2002). MERCOSUR: cooperación en ciencia y tecnología, en *Nueva Antropología*, 18(60), pp. 9-28

- FENÁNDEZ CHAVES, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación, en *Ciencias sociales*, 96, pp. 35-53
- HURTADO, D. (2012). La colaboración científica en dos ejes de cooperación clave: Sur-Sur (S-S) y Norte-Sur (N-S), en MINCYT, *Hacia un mejor aprovechamiento de la cooperación internacional para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*, MINCYT, Buenos Aires, pp. 24-27
- KERN, A. (2014). La agenda científica y tecnológica en los regionalismos de América Latina, en *Conferencia Internacional Conjunta FLACSO-ISA*, 23 al 25 de julio de 2014 1, pp.1-22
- KERN, A. ; WEISSTAUB, L. (2010). El debate sobre la cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior de la Argentina, en *Revista Española de Cooperación y Desarrollo*, 27
- KLEICHE-DRAY, M.; VILLAVICENCIO, D. (2014). *Cooperación, colaboración científica y movilidad internacional en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires
- KYVIK, S. (2012). Trabajo en red, colaboración y publicaciones como medios de internacionalización de la investigación, en FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y MARQUINA, M., *El futuro de la profesión académica. Desafíos para los países emergentes*, EDUNTREF, Buenos Aires, pp. 318-328
- LARREA, M.; ASTUR, A. (2011). *Políticas de internacionalización de la educación superior y cooperación internacional universitaria*, en Documento de la Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires
- LECHINI, G. (2014). *La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*, UNR Editora, Rosario, pp. 5-14
- LEMARCHAND, G. (2005). Políticas de Cooperación en Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina, en LEMARCHAND, G. (ed.), *Memorias del Primer Foro Latinoamericano de Presidentes de Comités Parlamentarios de Ciencia y Tecnología*, Buenos Aires, 7 y 8 de marzo de 2005
- LÓPEZ, M. P. (2015). Aportes para pensar las dimensiones internacionales de la investigación en América Latina. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 10(30), pp. 173-198
- LÓPEZ, M. P. (2016). Investigadores, prácticas internacionales y políticas científico-tecnológicas: reflexiones a partir de un estudio de caso. *Cuadernos Latinoamericanos*, 27(49), pp. 1-15
- LÓPEZ NOGUERO, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación, en *Revista de Educación*, 4, pp. 167-179
- LORENZINI, M. E. (2013). Las relaciones argentino-chilenas 2008-2011: ¿Realidad o ficción de la “alianza estratégica”?, en *Si Somos Americanos*, 13(1), pp. 39-64
- LOSEGO, P.; ARVANITIS, R. (2008). Science in non-hegemonic countries, en *Revue d'anthropologie des connaissances*, 2(3), pp. 343-350
- MALACALZA, B. (2015). Las fuentes internas de la política de cooperación Sur-Sur al desarrollo de Argentina, en *Brazilian Journal of International Relations*, 4(2), pp. 198-235
- MARÍ, M., ESTÉBANEZ, M. E.; SUÁREZ, D. (2001). La cooperación en ciencia y tecnología de Argentina con los países del MERCOSUR, en *Redes*, 8(17), pp. 59-82
- MIRANDA, R. (2015). El trazo fino de las relaciones bilaterales de Argentina en Sudamérica, en *Revista Enfoques*, 13(22), pp. 67-81
- PARADES RODRIGUEZ, R. (2014). Medio Oriente en la Política Exterior Argentina: del equilibrismo a los giros en las acciones externas, en BOLOGNA, A. B. (comp.), *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato*, UNR Editora, Rosario, pp. 351-382
- RUSSELL, J. M., AINSWORTH, S., DEL RÍO, J. A., NARVÁEZ-BERTHELEMOT, N.; CORTÉS, H. D. (2007). Colaboración científica entre países de la región latinoamericana, en *Revista española de documentación científica*, 30(2), pp. 180-198
- SEBASTIÁN, J.; BENAVIDES, C. (2007). *Ciencia, tecnología y desarrollo*. Agencia Española de Cooperación Internacional, España
- SEBASTIÁN, J. (2004). *Cooperación e internacionalización de las universidades*. Biblos, Argentina

SANCHO, R.; MORILLO, F.; DE FILIPPO, D.; GÓMEZ, I.; FERNÁNDEZ, M. T. (2006). Indicadores de colaboración científica inter-centros en los países de América Latina, en *Revista Interciencia*, 31(4), pp. 284-292

VELHO, L. (2000). Redes regionales de cooperación en CyT y el MERCOSUR, en *Redes*, 7(15), pp. 112-130

ZURBRIGGEN, C.; GONZÁLEZ LAGO, M. (2010). *Análisis de las iniciativas MERCOSUR para la promoción de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. CEFIR, Argentina

Documentos oficiales citados

MINCYT (2006). *Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” (2006-2010)*

MINCYT (2008). Argentina y Chile participaron del Foro Binacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. 1 de septiembre de 2008

MINCYT (2009). Argentina y Chile firman acuerdos de cooperación científica y tecnológica. 6 de agosto de 2009

MINCYT (2011). Argentina y Colombia firmaron un acuerdo en ciencia y tecnología. 19 de agosto de 2011

MINCYT (2012a). Plan Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos estratégicos 2012-2015

MINCYT (2012b). Funcionarios argentinos asesoraron a sus pares peruanos en la creación de un futuro Ministerio de Ciencia. 26 de enero de 2012

MINCYT (2012c). Lino Barañao viajará a Brasil para fortalecer las relaciones bilaterales en ciencia y tecnología. 8 de mayo de 2012

MINCYT (2012d). Barañao recorrió Tecnópolis junto al Ministro de Educación y Cultura de Uruguay. 10 de agosto de 2012

MINCYT (2012e). Apoyan cooperación en nanotecnología con México. 24 de agosto de 2012

MINCYT (2013a). Barañao visita Cuba para fortalecer investigaciones conjuntas en biomedicina. 18 de febrero de 2013

MINCYT (2013b). Barañao inauguró la Reunión de Ministros de América Latina y El Caribe. 17 de junio de 2013

MINCYT (2013c). Barañao participó en la V Reunión Binacional de Ministros de Chile y Argentina. 23 de agosto de 2013

MINCYT (2014). El Ministro de Ciencia recibió al embajador de Cuba. 09 de abril de 2014

MINCYT (2017). Ciencia y Tecnología argentina en el mundo. Disponible en: http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/descargas/Políticas_Cooperacion.pdf.

MRECIC (2004). Discurso del Canciller Bielsa, Presentación del libro *La Nación Sudamericana*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 07 de octubre de 2004

MRECIC (2005). Discurso del Canciller Bielsa Desarrollo y cooperación en el nuevo milenio, en 2nd. International Relations World Conference, Encuentro académico, 16 de agosto de 2005

MRECIC (2007). Discurso del Canciller Taiana, Rol de la Argentina en la región y en la economía global, en Conferencia de la Americas Society, 07 de agosto de 2007

MRECIC (2015). Discurso del Canciller Timerman, en III Cumbre CELAC, Costa Rica, 29 de enero de 2015

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): un enfoque desde la perspectiva de la integración

Elena Carolina Díaz Galán*
Harold Bertot Triana**

Resumen

El artículo examina el surgimiento y desarrollo de la CELAC y su importancia para el futuro de la región en términos de integración. Por esto, se señalan algunos de los modelos de regionalismo elaborados desde la perspectiva de la política regional, así como las debilidades de la CELAC para el logro de una verdadera integración regional.

Palabras claves: Integración – regionalismo – región - derecho internacional

The Community of Latin American and Caribbean States: an integration perspective approach

Abstract

The article examines the configuration and development of CELAC as well as its importance to the future of the region in terms of integration. In order to accomplish this purpose some model of regionalism, which have been elaborated from a regional perspective, are indicated. Also, it is showed out the weakness of the CELAC to become a true form of regional integration.

Key Words: Integration – regionalism – region - International Law

Trabajo enviado: 13/10/2017 Trabajo aceptado: 24/11/2017

Introducción

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se inserta en el marco de nuevas las fórmulas regionales de integración, con un evidente impacto en la recomposición del mapa geopolítico que se ha producido en América Latina y Caribe. El nacimiento de esta Comunidad estuvo condicionado por disímiles factores de índole político, económico y social al interior de cada uno de los Estados Miembros y, también, por un escenario regional caracterizado por la coincidencia de toda la región en puntos clave de la agenda internacional. Esto ha permitido no sólo el surgimiento de un espacio para canalizar iniciativas, concertar políticas, servir de interlocutor con otras regiones, etc., sino que, al mismo tiempo, nos refleja los nuevos liderazgos que se impusieron en la región asumidos por países como Brasil, México y Argentina, en un escenario que, sin duda, viene marcado por retrocesos

* Profesora de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos (España). Correo electrónico: elenacdiaz1@gmail.com

** Profesor del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos y de Derecho Internacional Público de la Universidad de La Habana (Cuba). Correo electrónico: hbertot triana@gmail.com

y avances de las fuerzas progresistas, y también de reajustes de mayor y menor intensidad de Estados Unidos para ejercer su influencia política y económica en esta parte del mundo¹.

En realidad, la conformación de la CELAC se produce en un entorno regional desfavorable, caracterizado por la fragmentación, la heterogeneidad y las asimetrías políticas, económicas y sociales en toda la región. Por esta razón, algunos estudios doctrinales nos advierten de los enormes retos a los que debe enfrentarse esta Comunidad a la hora de consolidar un proyecto político común que aborde diversas materias. Las características que definen este espacio regional, que agrupa a los 33 Estados de Latinoamérica y Caribe, guardan una estrecha relación con una histórica tendencia en la región latinoamericana en limitar espacios supranacionales, en la que los Estados cedan algunas de sus atribuciones soberanas en materia política y económica.

En igual sentido, el estudio de la CELAC se enmarca en una nueva época de integración, que ha sido profusa en estudios teóricos para definir sus contornos, identificar similitudes y establecer patrones comparativos desde la política y la economía con otros bloques regionales. Este espacio aún no se ha cerrado porque aún perviven serias discusiones sobre la conveniencia o no de circunscribir el estudio de los nuevos procesos integracionistas como UNASUR, ALBA-TCP y la propia CELAC, en los marcos referenciales de bloques regionales como la Unión Europea. A esto se suma que en ocasiones no se logra dar un paso definitivo en la comprensión de la funcionalidad, consolidación y futuro de estos esquemas de integración, por carecer de herramientas conceptuales que brinda el derecho internacional, sobre todo en lo referido a las ventajas de las organizaciones internacionales, y a las desventajas de esquemas de integración librados a la suerte de la cambiante y, en ocasiones, poco consecuente política exterior de los Estados.

El presente artículo se compone de tres partes. En la primera de ellas abordaremos los diferentes modelos de regionalismo en el marco de la política regional, en el que advertiremos algunas debilidades conceptuales y epistémicas de una parte de la academia para el conocimiento de los actuales procesos integracionistas, y en el que finalmente llegaremos a una toma de postura. En la segunda parte indagaremos sobre el surgimiento y desarrollo de la CELAC y la importancia que se le concede para el futuro de la región y algunos de los temas abordados en su seno, así como la coincidencia de los países de esta Comunidad para el desarrollo de políticas comunes. En una tercera parte, nos centremos en las debilidades de la CELAC para el logro de una verdadera integración regional.

1. El modelo de regionalismo. Conceptos y prácticas

Los esfuerzos por la integración en el continente americano en el siglo XX registran un proceso histórico de conformación divergente, desde que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947 constituyó un sistema de seguridad hemisférica y apareció la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948 como producto del Pacto de Bogotá. Esta Organización, con un peso preponderante de los Estados Unidos, se ha enfocado fundamentalmente a las cuestiones de derechos humanos, seguridad y democracia. Por su parte, la idea de una integración latinoamericana no logra en las décadas sucesivas consolidar una propuesta viable. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC) en 1959, compuesta por México y algunos países suramericanos no llegó a completarse; en 1969, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, conformaron el Pacto Andino con el objetivo de la desgravación arancelaria e impulsar políticas comunes de desarrollo industrial y de inversión extranjera que tampoco llegó a lograr sus objetivos; los intentos por establecer un Mercado Común Centroamericano entre Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa

¹ En el presente trabajo se tienen en cuenta, en algunos apartados, las posiciones mantenidas por Harold Bertot Triana, La globalización económica y sus consecuencias en la relación estado, derecho y economía: Breves apuntes sobre Cuba, *Revista de estudios políticos y estratégicos* 5 (1), 2017, pp. 94-115.

Rica, se vieron frustrados por eventos como la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969, la revolución sandinista y los efectos de las crisis de los 80 que azotó el comercio intrarregional y la institucionalidad (Portales, 2014:38).

En la década del 80, como nos recuerda Carlos Portales (2014) se registraron esfuerzos por crear espacios políticos propios, como sucedió con el Grupo de Contadora (1983) –México, Colombia, Venezuela y Panamá en respuesta a las guerras civiles en América Central- y luego el Grupo de Apoyo a Contadora (1985) –conformado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay-, que siguió con el proceso de Esquipulas, donde Costa Rica logró involucrar al resto de los países centroamericanos (Portales, 2014:42). En el período de la posguerra fría, se convocó a un relanzamiento de la OEA con una visión más renovada que dio inicio a las Cumbres de las Américas en 1994, en la ciudad de Miami, luego que la OEA hubiera adoptado el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano de 1991, y en el énfasis de una vinculación con diversas agendas nacionales en materia de narcotráfico, terrorismo y seguridad ciudadana, que se expresó en la Declaración sobre Seguridad de las Américas de 2003 en México. Se crearon varios mecanismos multilaterales en el marco de la OEA para la defensa y promoción de la democracia a partir de la incorporación a la Carta del Compromiso de Santiago y la Resolución 1080 (XXI) de 1991 mediante el Protocolo de Washington en 1992, que se completó con la Carta Democrática Interamericana en 2001.

En esta década, primó la visión que se ha identificado como de **regionalismo abierto**, que se limitaba predominante hacia lo comercial, con esfuerzos concretos en impulsar la libre circulación de mercancías y la desregulación, a tono con la ola neoliberal que azotó gran parte de los países latinoamericanos en la década del 90, relacionados con las políticas del Consenso de Washington, y que encontró eco favorable en varios gobiernos latinoamericanos, cuyo ejemplo más revelador lo constituyó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), adoptado en 1992 entre Estados Unidos, Canadá y México, y cuya entrada en vigor tuvo lugar en 1994. El comercio se convirtió en el eje de la integración, que tenía por objetivos la constitución de mercados comunes mediante la progresiva y sistemática liberalización de mercados, creación de uniones aduaneras, creación de mecanismos de facilitación de comercio y resolución de controversias comerciales en consonancia con el régimen internacional que representa la OMC (Jaramillo, 2012:60).

Sin embargo, en el inicio del siglo XXI, se dio paso en América Latina y el Caribe a una nueva fase en el proceso de integración regional, que han denominado indistintamente como **regionalismo post-liberal**, **regionalismo post-neoliberal** o **post-hegemónico**, en contraposición al modelo de **regionalismo abierto** que estuvo presente en la década de los noventa en los marcos del Consenso de Washington (Serbin, 2013:47-78; Sanahuja, 2012:19-72; Tussie, 2014:109-138). Las propuestas alternativas en algunos de estos espacios subregionales en América Latina, apostaron por desplazar del núcleo duro de los acuerdos políticos, las visiones sesgadas y unidireccionales de la liberalización económica. Ello supuso definir nuevos contenidos en las estrategias de integración en la región, cuyo trasfondo descansaba en una reconceptualización del papel del Estado en la sociedad, ante el fracaso estrepitoso de los modelos neoliberales impulsados en la región desde la década del 80, y en una necesidad por parte de varios países de buscar otros puntos de conexión relevantes en el mapa regional para el desarrollo social interno, en esquemas de integración que superaran aquellos acuerdos incapaces de impulsar el desarrollo en una región marcada por profundas asimetrías económicas y sociales. Sin lugar a dudas, ALBA-TCP, UNASUR y CELAC, se inscriben, en mayor o menor medida, en estos nuevos esquemas o modelos de integración que, como decimos, se han definido como **post-hegemónicos** o **posliberales**.

Como lo ha puesto de manifiesto un grupo de autores, el nuevo escenario estuvo marcado por una “politización de la agenda regional y un desplazamiento de los temas comerciales y económicos como ejes de la integración”, “un marcado 'retorno del Estado' tanto en las relaciones exteriores como en las políticas sociales y de desarrollo”, con “una contradicción evidente con la promoción de la integración regional, con visiones acendradamente nacionalistas que retoman una visión tradicional de la soberanía nacional”, y

con un “retorno a la agenda del desarrollo”, en franco distanciamiento del 'Consenso de Washington' y de sus fórmulas, y en función de un impulso neo-desarrollista” (Serbin, 2013:54), una “creciente atención a los temas sociales y a la reducción de las asimetrías al desarrollo” y “la búsqueda para promover una mayor participación de actores no estatales y la legitimación social de los procesos de integración” (Sanahuja, 2012:33).

Son procesos que no pueden verse, como sostuvo Diana Tussie (2014), como una respuesta subregional *ad hoc* a la crisis generada por el neoliberalismo ni como un paso atrás respecto a los Estados Unidos, sino como una “*visible manifestation of a re-politicization of the region giving birth to new polities or regional projects in which states, social movements and leaders interact and construct new understandings of what the regional space might offer*” (Tussie, 2014:110-111). Un contexto que obligó en el orden geoestratégico, ante el evidente desplazamiento de los Estados Unidos de estos esquemas de integración, a la Administración de Barack Obama a optar por una nueva visión regional orientada a incorporar algunos países de América Latina en una nueva alianza Asia-Pacífico con Estados Unidos como *pívor* hacia el continente asiático (Brenner; Hershberg, 2014:139-162).

En la perspectiva doctrinal, estas dinámicas han desembocado en la urgente necesidad de una comprensión crítica de los distintos enfoques y aparatos conceptuales que interpretan estos nuevos regionalismos latinoamericanos. Se aboga por superar esa visión que encierra la idea de regionalismo con cesión de soberanía, subordinación de la política a la economía, donde la integración sigue etapas dominadas por metas comerciales y financieras, y cuya producción académica está dominada por la Economía Política Internacional norteamericana, para la cual el regionalismo es sinónimo de integración formal gubernamental y el significado de estructura equivale a instituciones, homogeneidad regional y convergencia nacional (Vivares; Torres Lombardo; Cvetich, 2014:24-29).

En buena medida, se constatan diversas posiciones sobre la definición o conceptualización del **regionalismo** latinoamericano en la producción científica, que tienen origen también en diversas posiciones epistémicas y de orden ideológico. Por ello, una primera aproximación válida a los conceptos a utilizar para explicar estos procesos en Latinoamérica es posible extraerla de las propuestas de Björn Hettne y Fredrik Söderbaum (2000) quienes asumen construir una **Teoría del Nuevo Regionalismo** que trata de superar una visión de la **región** como un simple agregado de Estados – y cuyo principal objetivo implica hacer juicios acerca del grado en que un área determinada constituye una entidad particular que puede ser distinguida como un relativo subsistema territorial coherente del resto del sistema global- y colocar el análisis en los procesos de regionalización (Hettne; Söderbaum, 2000:38).

“Mostly when we speak of regions we actually mean regions in the making. There are no 'natural' or 'given' regions, but these are created and re-created in the process of global transformation. Regionness can be understood in analogy with concepts such as 'stateness' and 'nationness'. The regionalisation process can be intentional or non-intentional, and may proceed unevenly along the various dimensions of the 'new regionalism' (i.e. economics, politics, culture, security, etc.). Needless to say, there are also different forms of regionness in different regions” (Hettne; Söderbaum, 2000:39).

Sin embargo, debemos suscribir también las advertencias de Pía Riggirozzi (2011), en cuanto a no equiparar *regionness* con *actorness* para entender la posición de una región en la política económica internacional, sino “types of practices and networks defining spaces for action and a sense of regions” (Riggirozzi, 2011:6).

En concreto “*Building on this difference, we understand UNASUR and ALBA as regional spaces for action driven by new consensuses over practices and cooperation in political-institutional socio-economic and cultural arenas. Dynamics in these arenas are driven by different actors, projects of integration, linkages mechanisms, institutional structures and distributive consequences, which is in contrast with the notion of regionalism as a coherent model, and regionnes as a cohesive (acting) subject or actorness*” (Riggirozzi, 2011:6-7).

A partir de estos elementos tal vez podamos acercarnos en la región Latinoamérica – un concepto propio de región que Karl W. Deutsch, pese a la vaguedad que le achacó al término, y

atrapado él mismo en conceptos muy esquemáticos, definió muy elementalmente como “unos pocos países unidos por lazos geográficos, culturales o históricos, o por vínculos económicos y financieros; o por la ideología política liberal y la similitud de sus instituciones sociales, o por una combinación de los mismos” (Deutsch, 1994:331), para llegar a una noción de los diversos regionalismos en Latinoamérica a partir de los factores formales que consolidan y dan cuerpo a los procesos integracionistas en una dimensión política, económica y social.

A nuestro entender se torna un factor válido poder identificar los regionalismos latinoamericanos actuales en su relación con el mayor o menor grado de integración, y asumir así un alejamiento de aquellas posiciones que identifican ramplonamente regionalismo con el ejemplo de la Unión Europea y que limitan la comprensión de los procesos de integración a la unilateralidad del mercado. Sin embargo, ningún enfoque puede prescindir de tomar en cuenta, en la comprensión de la existencia real, funcionalidad, vitalidad y consolidación de un esquema regional determinado, la prevalencia o no de los aspectos políticos o económicos, la fuerte o débil institucionalidad, y las políticas exteriores de los Estados. En definitiva serán éstos los aspectos principales que midan o evalúen las características de los actuales regionalismos en términos de integración y a partir de variables como eficacia, perdurabilidad y amplitud temática.

Con estos contornos, queda claro que no se ha abandonado por completo una visión del regionalismo liberal o neoliberal en Latinoamérica, pues las propuestas del regionalismo post-hegemónico se despliegan en una dimensión que queda atrapada por la diversidad ideológica de los gobiernos que integran estos espacios post-hegemónicos y que fluctúan entre el progresismo y las tendencias neoliberales, y que en definitiva marcan el ritmo y la vitalidad o el retroceso de mecanismos de integración política, económica y de cooperación.

Por ello, consideramos acertadas aquellas propuestas analíticas realizadas por varios autores, y que José Briceño (2013) sintetiza a partir de tres ejes de integración: el eje de la **integración abierta** con el TLCAN, suscrito en 1994, en los marcos de la modalidad de integración Norte-Sur (países desarrollados y países en vías de desarrollo), y que ante el fracaso de este modelo mediante el ALCA, se decanta por tratados bilaterales de libre comercio como el CAFTA+RD, celebrado con los países de América Central y República Dominicana y los TLC con Chile, Perú y Colombia. En igual sentido a partir de 2007 algunos países del continente plantean un enfoque regional con el lanzamiento del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, constituido por Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y México, que se transformó en la Alianza del Pacífico en 2011, con Colombia, Chile, Perú y México, que apoyan un modelo de integración abierta y donde “hay ausencia de referencias explícitas y significativas, y con contenido, a otras dimensiones de la integración, en concreto la dimensión política y social. Los énfasis en la integración económica oscurecen cualquier otra dimensión de la integración y cualquier avance que se produzca en lo político y en lo social, queda condicionado por los logros que se alcancen en la integración económica y comercial” (Díaz, 2015:20). También se destaca, en el orden que seguimos, el **eje revisionista**, donde se encuentra el MERCOSUR, que nació con elementos típicos del regionalismo abierto pero que “careció de una agenda de integración profunda”, y que en el último decenio ha revisado este modelo para crear y fortalecer los aspectos sociales y productivos en el bloque regional. En este sentido, la idea de extender un nuevo regionalismo suramericano, más allá de lo comercial, derivó en el establecimiento de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR, y que se transformó definitivamente, en 2008, en UNASUR, con la adopción del Tratado de Brasilia. Y por último el **eje antisistémico**, con proyectos como el ALBA, que nació de la iniciativa del Presidente venezolana Hugo Chávez para promover un modelo de integración basado en la solidaridad, la complementariedad y la cooperación, y que en su evolución ha incluido temas de integración económica (Briceño, 2013:15-18).

En este sentido, no caben dudas de que la CELAC se inscribe en este marco definido como eje antisistémico, cuyo surgimiento, características y desarrollo indagaremos a continuación.

2. El surgimiento y desarrollo de la CELAC: su importancia y variedad temática

Los antecedentes de la CELAC se registran en el Grupo de Río, nacido en diciembre de 1986 en Río de Janeiro y que se diseñó como un Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política. Este Grupo constituyó por más de dos décadas un foro representativo de consulta y de concertación de la región. Sin embargo, la constitución de una nueva instancia regional, que partiera del Grupo de Río, se hizo necesaria para su ampliación como mecanismo de consulta, con especial interés hacia el Caribe (Zabalgoitia, 2012:50-51). A tal efecto, debemos recordar que, en 2008, Brasil convocó una Cumbre de los 33 países de América Latina y el Caribe en Salvador de Bahía, dando nacimiento a la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), cuya Declaración abarca compromisos que tenían como objetivo fortalecer la cooperación en áreas de interés común, con base en los principios de flexibilidad y de participación voluntaria en las iniciativas. Producto de ello fue la adopción, en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), realizada en Montego Bay, Jamaica, 6 de noviembre de 2009, del Plan de Acción de Montego Bay, con el objetivo de implementar los compromisos asumidos en el marco de la Declaración de Salvador, en áreas como la cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración (en sus dimensiones económico-comercial, productiva, social e institucional, cultural), la crisis financiera internacional, energía, infraestructura (transporte y servicios aéreos, transporte y servicios marítimos, tecnologías de la información y comunicación, intercambio América del Sur-América Central y el Caribe, integración fronteriza), desarrollo social y erradicación del hambre y de la pobreza, entre otras (Plan de Acción de Montego Bay, 2009).

Con posterioridad, se celebró la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, constituida por la XXI Cumbre del Grupo de Río y la II CALC, en la Riviera Maya, los días 22 y 23 de febrero de 2010, con la presencia de los Jefes de Estados y de Gobierno de los países de América Latina y el Caribe. De ello resultó la Declaración de la Unidad, en la que se reconoció

“la necesidad de realizar esfuerzos, con nuestros pueblos, que nos permitan avanzar en la unidad y en la integración política, económica, social y cultural, avanzar en el bienestar social, la calidad de vida, el crecimiento económico y promover nuestro desarrollo independiente y sostenible, sobre la base de la democracia, la equidad y la más amplia justicia social.”, así como la “decisión de promover la articulación y la convergencia de acciones, por medio del intercambio de experiencias y la identificación de áreas de cooperación entre los distintos mecanismos de integración, sobre la base de los principios de solidaridad, flexibilidad, pluralidad, diversidad, complementariedad de acciones y participación voluntaria en las iniciativas consideradas” (Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, 2010).

En la misma Declaración se dejaba establecido que la creación de una Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños asumiría “el patrimonio del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo”, y que debía prioritariamente impulsar la “integración regional con miras a la promoción del desarrollo sostenible, la concertación política, el impulso a la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales y un mejor posicionamiento de América Latina y el Caribe ante acontecimientos relevantes del ámbito internacional”. De igual modo, se apunta en este instrumento la importancia del fomento de los procesos de diálogo con otros Estados, grupos de países y organizaciones regionales, “para fortalecer la presencia de la región en el escenario internacional; la promoción de la comunicación, la cooperación, la articulación, la coordinación, la complementariedad, y la sinergia entre los organismos e instituciones subregionales; incrementar la capacidad para desarrollar esquemas concretos de diálogo y cooperación internacional para el desarrollo, tanto dentro de la región, como con otros Estados y actores internacionales; la promoción de la implementación de mecanismos propios de solución pacífica de controversias, entre otros”. En tal sentido, se estableció también que mientras no culminara el proceso de constitución de la CELAC, se mantuviera un foro unificado, en el que participaran todos los países de América Latina y el Caribe, para preservar el Grupo de Río y la CALC con sus métodos de trabajo, prácticas y procedimientos, “con el objetivo de asegurar el cumplimiento de sus mandatos, así como la capacidad de concertación política que les

permitiera pronunciarse o actuar ante acontecimientos internacionales” (Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, México, 2010).

También de aquellas reuniones de Jefes de Estados y de Gobierno en la Cumbre de la Unidad se adoptó una declaración política general, la Declaración de Cancún, donde se recogían los consensos de América latina y el Caribe en una diversidad amplia de temas. En ella se abogó por “Intensificar el diálogo político entre nuestros Estados y traducir, a través de la concertación política, nuestros principios y valores en consensos”, pues se reconocía que “la región requiere de una instancia de concertación política fortalecida que afiance su posición internacional y se traduzca en acciones rápidas y eficaces que promuevan los intereses latinoamericanos y caribeños frente a los nuevos temas de la agenda internacional” (Declaración de Cancún, México, 2010).

Esta Declaración fue de suma importancia, porque en ella se acordó el desarrollo de un programa de trabajo en varios ámbitos y líneas de acción, como la cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración, en torno a materias tales como la energía, la integración física en infraestructura, la ciencia y tecnología, el desarrollo social, la seguridad alimentaria y nutricional, la educación, salud y servicios públicos, la cultura, la migración, las cuestiones de género, el desarrollo sostenible, el cambio climático, los desastres naturales, los derechos humanos, los asuntos de seguridad, el problema mundial de las drogas, el terrorismo y la cooperación Sur-Sur, tal y como queda recogido en la Declaración.

Finalmente, la creación de la CELAC se llevó a cabo mediante la adopción de la Declaración de Caracas. Como se dice, “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia: Hacia el Camino de Nuestros Libertadores, en 2011, se procede al establecimiento de la CELAC como mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región” (Declaración de Caracas, 2011).

En este caso, se reconoce a la CELAC como el “único mecanismo de diálogo y concertación que agrupa a los 33 países de América Latina y El Caribe” y, además, se le otorga: “la más alta expresión de nuestra voluntad de unidad en la diversidad, donde en lo sucesivo se fortalecerán nuestros vínculos políticos, económicos, sociales y culturales sobre la base de una agenda común de bienestar, paz y seguridad para nuestros pueblos, a objeto de consolidarnos como una comunidad regional”. La CELAC se propuso de esta manera, y teniendo “el acervo histórico del Grupo de Río y de la CALC”, impulsar los “planes de acción para la implementación y el cumplimiento de los compromisos plasmados en las Declaraciones de Salvador de Bahía y de Cancún, en el Plan de Acción de Montego Bay y en el Programa de Trabajo de Caracas” (Declaración de Caracas, 2011).

En la misma Declaración se adoptó, con base en los principios de flexibilidad y de participación voluntaria en las iniciativas, las declaraciones y documentos adoptados en las reuniones ministeriales especializadas, que tuvieron como objetivos disímiles asuntos de carácter regional. En este sentido, se incorporó como parte integrante de la Declaración de Caracas, el Plan de Acción de Caracas 2012, aprobado en ocasión de la III Cumbre CALC, entre los días 2 y 3 de diciembre de 2011, con la presencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, reunidos en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, donde se acordó tomar medidas en torno a la crisis financiera internacional y la nueva arquitectura financiera, la complementariedad y cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración, etc.

Cabe destacar, también, el Estatuto de Procedimientos de la CELAC, donde se ponía en marcha su organización y funcionamiento que se alejaba de los caracteres de una organización internacional y, por lo tanto, no se le dota de personalidad jurídica propia, independiente de la de los Estados Miembros que la conforman. En este sentido, el marco institucional de la CELAC está integrado por órganos como las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, las Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, una Presidencia *Pro Tempore*, Reuniones de Coordinadores Nacionales y Reuniones Especializadas y, por una Troika, que se integra por el

Estado que ostenta la presidencia *Pro Tempore*, por el Estado que lo precedió y por el que lo sucederá en la presidencia y, durante el primer año del funcionamiento de la CELAC, se acordó incorporar al Estado que ejercía la Presidencia de CARICOM como miembro pleno de su Troika (Procedimiento para el funcionamiento orgánico de la CELAC, 2011).

Las sucesivas cumbres de la CELAC han desembocado en un grupo importante de declaraciones que abarcan una gran variedad temática, cuyos más destacados documentos se han derivado de las sucesivas Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, como la I Cumbre en Santiago, Chile, entre los días 27 y 28 de enero de 2013, la II Cumbre de La Habana, Cuba, entre los días los días 28 y 29 de enero de 2014, la III Cumbre en San José, Costa Rica los días 28 y 29 de enero de 2015, la IV Cumbre en Quito, Ecuador, el 27 de enero de 2016, y la V Cumbre de Cabo en Punta Cana, en República Dominicana, los días 24 y 25 de enero de 2017. Cada uno de estos documentos nos definen nuevos contenidos en los que se identifican principios, propósitos y valores que, desde el punto de vista político-jurídico, son rectores del fundamento, alcance y vitalidad de este proceso, y que se han afirmado, amén de su plena consagración o no, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, como son las relaciones pacíficas entre los Estados, el reconocimiento y protección de los derechos humanos, o la cooperación y el desarrollo de los Estados, por citar algunos relevantes.

En este sentido, la CELAC ha servido para mostrar la coincidencia política de la región en temas claves como la contribución a la paz y la seguridad internacionales, el rechazo a medidas unilaterales con efectos extraterritoriales contrarias al derecho internacional, la defensa del multilateralismo, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso y de la amenaza del uso de la fuerza, el respeto a la autodeterminación, a la soberanía, la integridad territorial, la no injerencia en los asuntos internos de cada país, la protección y promoción de todos los derechos humanos, el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y la democracia. Desde esta tribuna, la región ha fijado posturas consensuadas ante temas de la agenda regional y global, que van desde el compromiso para trabajar conjuntamente para erradicar la discriminación, las desigualdades y la marginación, las violaciones de los derechos humanos y las transgresiones al Estado de derecho, hasta la consideración de que “la democracia, el desarrollo sostenible y el respeto de todos los derechos humanos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, incluido el derecho al desarrollo, están íntimamente relacionados y se refuerzan mutuamente” (Declaración de Santiago de la I Cumbre CELAC, 2013).

Lo anterior encuentra ejemplos concretos, como el caso del conflicto sirio, donde la CELAC ha abogado por el fin de la violencia y el pleno respeto a la soberanía e integridad, independencia, unidad e integridad territorial de República Árabe Siria, en consonancia con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como por la búsqueda de una solución justa, integral y duradera del conflicto israelo-palestino de conformidad con las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas. En temas de la región, la CELAC se ha posicionado como bloque en diversos problemas internos de los países que la integran, y también en antiguos conflictos internacionales, cuyos ejemplos más relevante son el apoyo que CELAC brindó al proceso de diálogo nacional en la República Bolivariana de Venezuela entre el Gobierno y la oposición de dicho país en la Declaración Política de Punta Cana, con ocasión de la V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC² y el apoyo continuo al proceso de diálogo que se llevó a cabo en La Habana, entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, así como sus continuos pronunciamientos por el carácter latinoamericano y caribeño de Puerto Rico. Además, se tienen en cuenta las distintas resoluciones adoptadas por el Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas, lo que le lleva a afirmar:

“los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía por las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, así como el permanente

² En esta misma declaración se pronunció sobre acciones unilaterales contra la República Bolivariana de Venezuela y consideró que el Decreto Ejecutivo de los Estados Unidos de América aprobado originalmente el 9 de marzo de 2015, debía ser revertido.

interés en que dicha disputa se resuelva por la vía pacífica y de la negociación, conforme lo dispuesto por la Resolución 31/49 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Declaraciones II Cumbre CELAC, La Habana, 2014).

La importancia de este bloque regional en la asunción de posturas propias en el ámbito de las relaciones internacionales, independiente de los intereses políticos de los Estados Unidos, se ha consolidado en más de una ocasión. De hecho, la constitución de la CELAC suponía una toma de partido en el plano regional en temas que mostraban una relativa autonomía respecto a los Estados Unidos y, bajo el lema de la “unidad en la diversidad”, adquirió ese reconocimiento pleno con el caso de Cuba. Como expresó Sanahuja:

“La creación de CELAC y la presidencia *Pro Tempore* de Cuba en 2013 supone el pleno retorno de ese país a los foros regionales; es una demostración de autonomía política respecto a Estados Unidos; y vindica una estrategia de vinculación positiva con la isla de cara al proceso de reformas, que encontró eco en la posterior decisión de la UE de iniciar el proceso de negociación de un Acuerdo con Cuba” (Sanahuja, 2014:93).

Esta postura ha sido consecuente, como cuando se ha abogado por el fin del bloqueo económico, comercial y financiero que imponen los Estados Unidos de América a Cuba hace más de cinco décadas, así como “la devolución a la República de Cuba del territorio que ocupa la Base Naval de los Estados Unidos en Guantánamo” como “un elemento relevante del proceso de normalización de relaciones entre ambos países, mediante un diálogo bilateral apegado al derecho internacional” (Declaración Política de Quito-Mitad del Mundo, 2016). Del mismo modo, resultó de vital importancia para la región, la proclamación en la II Cumbre de La Habana de América Latina y el Caribe como Zona de Paz, en la cual las diferencias entre las naciones se resuelvan a través del diálogo y la negociación u otras formas de solución pacífica establecidas en el derecho internacional.

Esta agenda propia y de enfoque regional, ha destacado a la CELAC, entre otros tantos temas, por rechazar de modo categórico las evaluaciones, listas y certificaciones unilaterales e ilegítimas referidas a terrorismo, narcotráfico, trata de personas y otras de similar carácter que se elaboran desde algunos países desarrollados, para lo cual respalda los esfuerzos de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas, y ha mostrado un rechazo a todo acto de terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, incluyendo su financiamiento. Esta toma de postura no sólo la ha llevado a pronunciarse positivamente en aspectos como la elaboración de una Declaración Universal de los Derechos de los Afrodescendientes, así como la recuperación y protección de los derechos sobre los “conocimientos tradicionales” de los pueblos indígenas y comunidades locales y tribales que han sido arbitrariamente registrados por personas y empresas, sino que también ha reiterado el compromiso de fortalecer los procesos de integración en el ámbito alimentario, para lo cual se comprometía a conjugar esfuerzos en apoyo de la iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025, así como el apoyo al Desafío Mundial Cero Hambre, propuesto en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sustentable (Río+20) que reconoce la alimentación adecuada como un derecho humano, tal y como lo podemos apreciar en los distintos instrumentos que han emanado de las Conferencias CELAC.

En igual sentido, se ha pronunciado por la importancia de la transferencia de tecnología y la facilitación del acceso a los conocimientos científicos, con el fin de fomentar la cooperación intra-CELAC y Sur-Sur con terceros países en temas de interés regional, y ha reconocido el valor y contribución a la paz y la seguridad internacionales del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe y sus Protocolos (Tratado de Tlatelolco), el cual estableció la primera zona más densamente poblada libre de armas nucleares en el planeta, y reafirmado la necesidad de avanzar hacia el objetivo prioritario del desarme nuclear y la no proliferación y alcanzar y sostener un mundo libre de armas nucleares. En esta órbita, la CELAC ha abogado por la plena implementación del Programa de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos y de apoyar los esfuerzos con miras a restringir el flujo ilegal de esas armas y sus municiones, particularmente en América Latina y Caribe, así como la lucha contra la

delincuencia organizada transnacional de conformidad con el derecho internacional, y un compromiso con el logro de los objetivos acordados internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que comenzaron a definirse a partir de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20), cuyo resultado fue el documento final “El Futuro que Queremos”.

Resalta en momentos concretos, como la II Cumbre de La Habana, Cuba, la necesidad de fijar como

“la más alta prioridad a fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional, la alfabetización y post-alfabetización, la educación general pública gratuita, la educación técnica, profesional y superior de calidad y pertinencia social, la tenencia de la tierra, el desarrollo de la agricultura, incluyendo la familiar y campesina y del trabajo decente y duradero, del apoyo a los pequeños productores agrícolas, el seguro al desempleo, la salud pública universal, el derecho a la vivienda adecuada para todos y todas, y el desarrollo productivo e industrial como factores decisivos para la erradicación del hambre, la pobreza, y la exclusión social” (Declaraciones II Cumbre CELAC, La Habana, 2014).

Como parte de lo anterior, se reafirmó la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/64/292, de 28 de julio de 2010, en la que la Asamblea General reconoce el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos, así como reafirmar el compromiso con el principio del derecho soberano de los Estados de disponer de sus recursos naturales y de gestionarlos y regularlos. En esta misma línea, en la III Cumbre en San José, Costa Rica, los días 28 y 29 de enero de 2015, se aprobó un Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025 de la CELAC, y se celebraron los compromisos asumidos por los países miembros de la CELAC, contenidos en el Acta de la III Reunión sobre Migraciones, celebrada en Azogues, Ecuador, el 22 y 23 de octubre del 2014, así como se ratificó la resolución A/RES/69/187 Los niños y los adolescentes migrantes de la Asamblea General de las Naciones Unidas³. Asimismo se reafirmó la Declaración y el Plan de Acción de Beijing y se celebraron sus 20 años (Beijing+20), referidas a la importancia de empoderar a las mujeres en todas las etapas de su ciclo de vida, en especial aquellas que viven en situación de mayor desigualdad y condiciones de vulnerabilidad y marginalidad, en la formulación e implementación de las políticas públicas y las acciones del Estado; y se destacó la importancia de las mujeres y niñas en la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a través de la incorporación de un objetivo específico que aborde la consecución de la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas. Del mismo modo se reafirmó el compromiso con las políticas consignadas en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General en Diciembre de 2006, abierta a firma el 30 de marzo 2007. Todo esto sitúa a la CELAC en el marco de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Por si fuera poco, CELAC se ha ocupado de más temas de la agenda internacional. En particular, en torno a la necesidad de una reforma integral del sistema de las Naciones Unidas, en la Declaración de la IV Cumbre en Quito, Ecuador, en enero de 2016, la CELAC fue muy

³ Sobre el tema de los migrantes, se destaca en la Declaración de la IV Cumbre en Quito, Ecuador, el 27 de enero de 2016, que los Estados miembros comparten “una visión integral de la migración internacional basada en un enfoque de derechos humanos, que rechaza la criminalización de la migración irregular, así como toda forma de racismo, xenofobia y discriminación contra las personas migrantes; que reconoce a la persona migrante como sujeto de derechos, independientemente de su situación migratoria, y en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción; que provee a la integración de las personas migrantes en nuestras sociedades; que promueve los vínculos con los nacionales residentes en el exterior; y que favorece la reintegración de las personas retornadas en sus países de origen”. En el mismo documento se reitera “la necesidad de que la migración sea regular, ordenada y segura y destacamos los aportes sociales, culturales y económicos de los migrantes”.

clara con la necesidad de una reforma integral del sistema de las Naciones Unidas, sobre todo del Consejo de Seguridad, que incluye

“sus métodos de trabajo, con vistas a transformarlo en un órgano transparente, representativo, democrático y eficaz a tono con la evolución experimentada por las Naciones Unidas y las relaciones internacionales en los últimos 70 años. Asimismo, consideramos fundamental la revitalización de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social” (Declaración Política de Quito-Mitad del Mundo, 2016).

Esta diversidad temática ha alcanzado igualmente a llamar la atención sobre la vulnerabilidad de la región frente al cambio climático y los desastres, de origen natural y antrópico, incluyendo los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y Países en Desarrollo de Zonas Costeras Bajas, de los países del istmo centroamericano y de aquellos que sufren los efectos de los fenómenos del Niño y la Niña y los Países en Desarrollo sin Litoral de la región, para lo cual se reconoció la importancia de fortalecer la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y el cumplimiento de todas sus metas en la región. En este sentido, en la Declaración Política de Punta Cana de la V Cumbre de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, en Punta Cana, República Dominicana, del 25 de enero del pasado 2017, se celebró la entrada en vigor del Acuerdo de París, aplicable a los Estados signatarios y Partes bajo la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el 4 de noviembre de 2016, asimismo las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos (Declaración Política de Punta Cana, República Dominicana, 2017).

Quizá uno de los ámbitos primordiales de la eventual acción de la CELAC, cabe destacar que en el marco de las relaciones con otras regiones, la CELAC igualmente se ha convertido en un interlocutor de la Unión Europea, al convertirse en el “mecanismo representativo de la región en la promoción de sus intereses y objetivos de integración y desarrollo con el bloque regional europeo, entre los que se han derivado una serie de Declaraciones y Planes de Acciones en diversos temas de interés mutuo”, pese a que como sostiene Sanahuja, “tanto en la UE como en CELAC existen visiones muy distintas en torno a la agenda multilateral: en torno a la reforma del Consejo de Seguridad, al desarme y control del armamentos, a la arquitectura financiera internacional, las respuestas a la crisis, o la responsabilidad de proteger o al proteger, por citar algunos ejemplos” (Sanahuja, 2013:181).

De ello da cuenta la Declaración de Santiago CELAC-UE⁴, que surgió de la Cumbre de Jefes de Estados y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la Unión Europea (UE), y los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea, reunidos en Santiago de Chile el 26 y 27 de enero de 2013, del que se derivó también una Plan de Acción para el período 2013-2015 y la Declaración de Bruselas, en el marco de la II Cumbre UE-CELAC, celebrada entre los días 10 y 11 de junio de 2015, en la que también se aprobó una Declaración Política y un Plan de Acción, y por último la Declaración de Santo

⁴ Ver a modo de ejemplo la Declaración de Santiago CELAC-UE, que surgió de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la Unión Europea (UE), y los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea, reunidos en Santiago de Chile el 26 y 27 de enero de 2013, donde se adoptó una documentación bajo el tema Alianza para un Desarrollo Sustentable: Promoviendo Inversiones de Calidad Social y Ambiental, en que se expusieron los valores y posiciones comunes en el ámbito internacional y multilateral, como el compromiso con el multilateralismo, la defensa de la igualdad soberana de todos los Estados, el respeto a la integridad territorial e independencia política, el rechazo a la amenaza o uso de la fuerza en concordancia con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, entre otros. De ahí se derivó un Plan de Acción para el período 2013-2015, en áreas de la ciencia, la investigación, la innovación y tecnología, el desarrollo sustentable, el medio ambiente, el cambio climático, la biodiversidad, la energía, la integración regional, la promoción de la inclusión social, la educación, el tráfico de drogas y las inversiones, tal y como se indica en los instrumentos adoptados.

Domingo, surgida de la Reunión Ministerial CELAC-UE, acontecida en la República Dominicana en octubre de 2016.

De igual forma, la CELAC ha asumido entre sus atribuciones servir de mecanismo representativo de América latina y el Caribe con varias regiones de Asia, como el Foro CELAC-China, el Mecanismo de Diálogo con la Federación de Rusia⁵, y los acercamientos con la República de Corea, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, Turquía y Japón, así como sus relaciones con CARICOM.

En definitiva, CELAC ha optado por establecer un marco amplio de cooperación entre los Estados Miembros sin que se excluya ningún campo propicio a la colaboración y, al mismo tiempo, se quiere constituir en la representación más idónea del espacio América Latina y el Caribe en la escena internacional. La cuestión central sigue siendo si asumir tantos ámbitos de actuación puede perjudicar o no el logro de los mismos y si quizá, por el contrario, no resulte más conveniente centrarse en algunos sectores en los que CELAC pudiera hacer importante aportaciones.

3. Las debilidades de la CELAC en la integración regional

Resulta indiscutible destacar, a partir de lo expuesto hasta el momento, la enorme importancia que tiene la CELAC en la integración regional, convertida, como se ha destacado, en “un dispositivo retórico colectivo que genera imágenes e identidades, a partir de las cuales se ordenan varios procesos de toma de decisión en América Latina y el Caribe” y “ofrece la posibilidad de articular los intereses y valores del conjunto de América Latina y proyectarlos en el escenario internacional, superando las múltiples fracturas que hoy dividen a América Latina” (Bonilla; Álvarez, 2013:8;71). Sin embargo, la CELAC obedece a un esquema de integración que busca crear un espacio de diálogo y de concertación al margen de los Estados Unidos y Canadá, que se ve limitado por la falta de voluntad política en la región para hacer coexistir en torno a una organización ámbitos de competencias supranacionales. Ello permitiría superar los disímiles proyectos de desarrollo existentes y encauzar una voluntad política común y colectiva sobre las políticas exteriores individuales, así como fortalecer los mecanismos de cooperación y coordinación en temas de seguridad, derechos humanos, democracia, integración económica y tantos otros que se detallan en los distintos instrumentos que han emanado de CELAC.

En este sentido, la CELAC encuentra dificultades para constituirse en un verdadero mecanismo de integración regional que pueda derivar en una forma superior de institucionalidad y le impide, de alguna forma, convertirse en una organización internacional con objetivos precisos. Entre los obstáculos que existen para ello destaca, sin duda, uno de carácter histórico: América Latina y el Caribe han sido reacios tradicionalmente a integrarse en organismos jurídicos supranacionales y han optado usualmente por fórmulas más flexibles de integración. Además, los esquemas de integración, cuyos orígenes más remotos debemos situar en las posiciones que adoptó Bolívar al hilo de la convocatoria del Congreso de Panamá, en 1826, se han visto entorpecidos por múltiples factores. Esto se debe al propio desarrollo histórico de la región en relación con las pretensiones hegemónicas de los Estados Unidos sobre el continente desde el siglo XIX. Buena parte de la doctrina científica señala los antecedentes y el desarrollo contemporáneo de esas proyecciones norteamericanas sobre el conjunto del continente americano, que ha sido coincidente con el surgimiento de oligarquías y sectores al interior de cada uno de los países, cuyas visiones han priorizado las relaciones y esquemas de colaboración con este país, y no con el resto de los Estados de la región⁶.

De hecho, la actual configuración internacional de América Latina debe verse como continuos procesos históricos marcados por la tensión entre, por un lado, las pretensiones

⁵ Ver Declaración Conjunta de la CELAC-Federación de Rusia, Establecimiento del Mecanismo Permanente del Diálogo Político y de Cooperación entre la CELAC y la Federación de Rusia, 2015.

⁶ Ver a modo de ejemplo de lo anterior, y desde una perspectiva reciente, Borón, A. (2014), *América Latina en la Geopolítica Imperial*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana

hegemónicas de los Estados Unidos sobre el continente, que le llevó a proclamar una doctrina en política exterior en abierta confrontación con las potencias europeas y en alianza con sectores oligárquicos de la burguesía nacionales (la Doctrina Monroe) y, por otro lado, hemos asistido a grandes conmociones sociales que defienden un pensamiento emancipador con énfasis en diferenciar el Norte y el Sur como dos esferas independientes y con lógicas de desarrollos culturales, históricas y económicas propias. Esta realidad perfilaría las características y particularidades del ordenamiento jurídico en América Latina, que tuvo como frutos la consagración normativa de los principios de igualdad soberana de los Estados y el principio de no injerencia, con un importante desarrollo doctrinal⁷ y convencional, como lo constituyó Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados de 1933, en el marco de la Séptima Conferencia Internacional Americana, celebrada en Montevideo, Uruguay⁸, así como del nacimiento de instituciones como la Cláusula Drago y la Cláusula Calvo.

En un segundo punto, podemos ubicar la función de complementariedad que asume la CELAC, en un marco regional caracterizado por la fragmentación de América Latina en varias organizaciones internacionales y distintos esquemas de integración, por profundos problemas económicos asociados a la integración y, también, por evidentes procesos de debilitamiento de aquellas organizaciones surgidas en ámbitos subregionales. El nacimiento de la CELAC, de este modo, se proyecta como una visión política que queda desbordada ante la fragmentación y heterogeneidad que conforman los espacios subregionales en América Latina, en la que la CELAC está llamada a no “superponerse o duplicarse con otras experiencias o instituciones regionales y subregionales”, y “destinada a fortalecer la complementariedad y evitar la duplicidad entre los mecanismos de integración de la región” (Declaración de Santiago, 2013).

La CELAC actúa, así, en un marco regional caracterizado por una amplia variedad de movimientos centrípetos a escala regional y subregional, que impiden, ante las propias reglas de funcionamiento de esta Comunidad y ante la gran variedad de agendas nacionales, propuestas y esquemas de colaboración e integración, que pueda convertirse en el espacio idóneo para lograr una verdadera integración política y económica. Al carecer de todos los elementos de una organización internacional y sin propósitos bien definidos, las decisiones que se adoptan en su seno no sólo carecen de carácter vinculante sino, también, de mecanismos de control y de aplicación para exigir su cumplimiento. El establecimiento de prioridades, estrategias y planes

⁷ Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén, quien fuera profesor de Derecho Privado y Derecho Público en la Universidad de La Habana y Magistrado del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, además de Miembro del Instituto de Derecho Internacional y del Instituto Americano de Derecho Internacional, defensor en su momento del intervencionismo norteamericano en Cuba, conceptualizaba la intervención desde el punto de vista del derecho internacional “como la imposición de la voluntad extranjera a la voluntad nacional en asuntos o materias que corresponden o se derivan de los derechos fundamentales de las personas jurídicas internacionales. Importa poco el origen de la intervención aunque sea convencional, y tampoco importa para calificarla su forma, que puede ser ya diplomática, con la coacción detrás, o ya coactiva dentro del territorio del intervenido o en sus intereses fundamentales de orden mercantil o de cualquier clase” (Sánchez de Bustamante y Sirvén, 1933: 289).

⁸ Destaquemos el “Artículo 3. La existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los demás Estados. Aun antes de reconocido el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiere, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales”. Más aún “El ejercicio de estos derechos no tiene otros límites que el ejercicio de los derechos de otros Estados conforme al Derecho Internacional”. Así como el “Artículo 8. Ningún Estado tiene el derecho de intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otro”. Y, también, “el Artículo 11. Los Estados contratantes consagran en definitiva como norma de conducta, la obligación precisa de no reconocer las adquisiciones territoriales o de ventajas especiales que se realicen por la fuerza, ya sea que ésta consista en el uso de las armas, en representaciones diplomáticas conminatorias o en cualquier otro medio de coacción efectiva. El territorio de los Estados es inviolable y no puede ser objeto de ocupaciones militares ni de otras medidas de fuerza impuestas por otro Estado, ni directa ni indirectamente, ni por motivo alguno, ni aún de manera temporal”. Ver Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936. (1938). Washington, Dotación Carnegie Para la Paz Internacional, 700 Jackson Place, N.W., pp.468-469

que perfilan las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, así como las resoluciones o pronunciamientos sobre temas de carácter regional o internacional que se adoptan, tendrán solamente el “carácter de acuerdos políticos” (Procedimiento para el funcionamiento orgánico de la CELAC, 2011).

Esta perspectiva nos muestra como trasfondo muchas asimetrías políticas, económicas y sociales en América Latina y el Caribe que dificultan en un futuro próximo “el necesario equilibrio entre la unidad y la diversidad”, que se propone con la CELAC, pues se vislumbra muy poco probable que sólo con mecanismos de concertación política se pueda hacer frente eficazmente a la variedad temática que propone, cuando en su seno abarca una diversidad ideológica marcada y la existencia de prioridades diferentes en las agendas políticas de varios países en su política exterior. Por esta razón, en América Latina, se pueden constatar procesos de integración que, en un mismo espacio geográfico, contraponen distintas visiones del mundo en torno a una variedad de temas de capital importancia como el desarrollo, la inserción internacional de la región, la política exterior, y que dan como resultado, insistimos, una esfera regional marcada por la heterogeneidad, la fragmentación, la complejidad y las variaciones constantes en las lógicas de integración. Coexisten en una misma región, por sólo recordar, iniciativas de acuerdos de libre comercio entre países latinoamericanos y Estados Unidos, esquemas de integración entre países de la región en los parámetros del modelo de regionalismo abierto (como la Alianza del Pacífico) e iniciativas de integración económica, político e ideológica que responden al modelo de integración post-hegemónico (como el ALBA-TCP). En palabras de Gardini, Latinoamérica se presenta como “*a puzzle of different narratives*” (Gardini, 2015:212).

En el orden económico, si bien la región registra importantes avances en la disminución de las barreras arancelarias al comercio intrarregional, la CEPAL reconoce, sin embargo, las limitaciones de dicho proceso con la existencia de “eslabones faltantes”, es decir, relaciones intrarregionales que no han sido liberalizadas. Entre éstas “se destaca nítidamente el comercio entre México y el MERCOSUR, así como entre esta agrupación y los países centroamericanos. Los avances también son muy incipientes en la liberalización de los intercambios entre el Caribe y el resto de la región” (CEPAL, 2014:98). Del mismo modo, la región latinoamericana presenta grandes retos, sobre todo porque existe una densa arquitectura de acuerdos comerciales que ha generado un cuadro de creciente fragmentación. Si bien la irrupción de las cadenas de valor ha reducido “la gravitación de los temas arancelarios y elevado la de los no arancelarios, como la facilitación del comercio, la movilidad personas de negocios, las normas técnicas aplicables a productor y servicios, y el tratamiento de la inversión extranjera y de la propiedad intelectual”, entre otros, se entiende que los progresos son todavía muy limitados en el establecimiento de un espacio regional integrado, caracterizado por normas comunes sobre el comercio y la inversión (CEPAL, 2014:98). Palabras muy claras de CEPAL que nos revelan la realidad económica y comercial de América Latina.

Por ello para muchos autores, algunas de las debilidades que tiene la CELAC están en la dificultad para abarcar y, sobre todo, para hacer efectiva, una agenda muy amplia, y la que encuentra para construir consensos (Rojas Aravena; Altmann Borbón; Beirute Brealey, 2012:34), a lo que habría que sumar los propios procesos políticos internos de cada país, y el peso que ellos tienen en la vitalidad y funcionamiento de este mecanismo, a partir de la visión regional que tengan las fuerzas políticas que hagan gobierno. Quizá demasiadas visiones de una misma realidad que no encuentran puntos en común. Ello acontece hoy, por ejemplo, con los gobiernos de Michel Temer en Brasil y de Mauricio Macri en Argentina, cuyas perspectivas y agendas en política exterior están marcadas por el rechazo a algunos de los puntos integracionistas sostenidos por sus predecesores en el cargo, Dilma Rousseff y Cristina Fernández, respectivamente. Y habría que apuntar también, el indiscutible peso decisivo que en estos esquemas de integración tiene Brasil y que tuvo además momentos determinantes en la conformación no sólo de la CELAC sino, asimismo de MERCOSUR y luego de UNASUR (Malamud, 2012:169).

La indicada función de complementariedad que asume la CELAC, en este sentido, también debe enfrentarse con esquemas de integración y cooperación subregionales en el continente atravesados por serias dificultades para el logro de sus objetivos. La integración centroamericana evidencia, como se ha dicho, falta de voluntad política para el logro de acuerdos y consensos comunitarios en el nivel político institucional del Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), además de mostrarse asimetrías entre los países y la división de la región entre los países del sur (Panamá y Costa Rica) con alto índice de desarrollo humano y los países del norte (El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras) con índices medio y bajo, así como problemas con el fortalecimiento de la integración social, en la calidad de vida y participación social (Altmann, 2012:115-118). Del mismo modo también MERCOSUR encuentra problemas para establecer un mercado común, pues se descubren sectores fuera de la libre circulación, problemas de coordinación de políticas macroeconómicas, no ha logrado acuerdos comerciales con los grandes mercados externos, entre otras dificultades (Portales, 2014:45).

Pero quizá es en el marco institucional, donde se refleja con mayor certeza la afirmación anterior. La OEA, UNASUR, SICA, ALADI y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), por citar algunos ejemplos, si bien fueron creados mediante tratados y cuentan con una Secretaría, el contraste es evidente en torno al peso institucional de cada una de ellas. Carlos Portales (2014) señala que mientras la OEA cuenta con un Secretario General con fuerte personería, más de 650 funcionarios y un presupuesto de 155,6 millones de dólares, representaciones permanentes en Washington de los 34 países miembros (269 diplomáticos acreditados), con una sede principal y 31 oficinas en Estados Miembros, la UNASUR y MERCOSUR tienen aparatos ejecutivos limitados, con funcionarios administrativos sin grandes atribuciones y un presupuesto limitado. En este sentido, UNASUR ha designado un Secretario General con un perfil personal alto (ex Presidentes y ex Cancilleres) pero la estructura administrativa no está completamente establecida y el Secretario General debe actuar junto con una Presidencia *Pro tempore* y con Consejos de Cancilleres y sectoriales⁹. En este mismo estudio, Carlos Portales demuestra con hechos la proliferación de áreas temáticas abordadas por los organismos y su efecto en la coordinación de políticas públicas, cuya práctica muestra “procesos traslapados, superpuestos o paralelos de interacción regional”, que “han conducido en el mejor de los casos a extensivos intercambios de información sobre políticas más que a procesos de coordinación y armonización de las mismas”¹⁰.

Las implicaciones de esta debilidad en lo institucional en el plano regional, se completa con la propia la debilidad institucional, en unos casos, y la inexistencia en otros, de órganos arbitrales o judiciales de carácter regional en la que los Estados de la región diriman sus conflictos y diferencias, y no tengan que someterse a la jurisdicción de instancias internacionales que se localizan fundamentalmente en los Estados Unidos. Este tema alcanzó gran relevancia en la región, con el incremento de las controversias surgidas entre los Estados latinoamericanos con los inversores extranjeros, representados fundamentalmente en grandes transaccionales,¹¹ sobre todo desde que el arbitraje en materia de inversiones comenzó con fuerza

⁹ En igual sentido se encuentran CARICOM y SICA, que tienen secretarías establecidas pero con una burocracia limitada. En el caso de ALADI se descubre un aparato burocrático muy complejo para las escasas funciones que tiene asignada y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) cumple funciones principalmente de cooperación y de apoyo a reuniones ministeriales, sin que ostente representación política, en sentido estricto (Portales, 2014:49-50).

¹⁰ Este autor demuestra cómo existen reuniones ministeriales o de nivel semejante en 33 áreas temáticas que son abordadas paralelamente por 8 organismos o entes, lo que permite visualizar 126 procesos ministeriales o de alto nivel simultáneos (Portales, 2014:52).

¹¹ “Un acelerado proceso de expansión ilimitada de capitales ha traído aparejada una creciente presencia y proliferación de Acuerdos Internacionales sobre Inversiones” –por sólo citar que según la CEPAL la inversión extranjera directa (IED) intrarregional en América Latina y el Caribe pasó de representar el 4% de las entradas de IED en la región entre 2000 y 2004 al 14% en 2012, aunque su peso es mucho mayor en algunas economías - (CEPAL, 2014:19), que contemplan disposiciones sobre protección de inversiones y preceptos relativos a los métodos de solución de controversias inversor-Estado. Mediante

a utilizarse a partir de 1989. Se inició así, un cuestionamiento en esta materia por parte de los gobiernos progresistas surgidos en América Latina en los primeros años del siglo XXI que, como se nos recuerda, tuvo su origen con la denuncia que hiciera Bolivia en 2007 del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados (*Convenio CIADI*), seguida por Ecuador en 2009¹² y Venezuela en 2012, sistema de solución de controversias en materia de inversiones extranjeras que había sido establecido por el Convenio de Washington de 18 de marzo de 1965 (Fernández, 2013:8). Como se ha indicado “no por azar entonces desde 2009 se propuso en el seno de UNASUR la creación de un centro de arbitraje regional que permitiera a Latinoamérica ofrecer alternativas regionales para la resolución de disputas, tanto de inversiones como comerciales” (Moreno-Paredes, 2010).

En este sentido, “el tema de los llamados -fondos buitres- constituye un problema de primer orden para las economías que han sucumbido a la oleada neoliberal de los decenios de los 80 y 90 del siglo pasado, sobre todo porque la vía judicial se constituye en un método esencial que utilizan estos acreedores para obtener grandes ganancias¹³. En este sentido, la

estos Acuerdos se establecen los denominados estándares de protección, entre los que se incluyen el tratamiento justo y equitativo, la plena protección y seguridad, el principio de no discriminación, la cláusula de la nación más favorecida, la protección del inversor frente a la expropiación y el compromiso de permitir la libre transferencia de rentas. Es un fenómeno que no sólo se visualiza en los tratados bilaterales sobre inversiones, sino que se extiende a los numerosos acuerdos de libre comercio y de integración económica que se visualizan en buena parte de América Latina y Asia.

¹² Como hemos tenido la ocasión de decir, “las razones para la denuncia de estos convenios por parte de estos Estados se basan en cuestionamientos sobre su imparcialidad ante presiones jurídicas, mediáticas y diplomáticas de algunas empresas transnacionales, que se resisten a la aplicación de decisiones soberanas de los países e inician demandas de arbitrajes internacionales contra estos Estados en instancias como el CIADI. El caso de Ecuador en el 2012, por ejemplo, que fue condenada a pagar 1.777 millones de dólares en el caso *Occidental Petroleum Corporation and Occidental Exploration and Production Company*, fue un claro ejemplo que supuso un cuestionamiento por parte de autoridades políticas de la autonomía e independencia del arbitraje CIADI, que depende del Banco Mundial, y que se realiza de acuerdo con las disposiciones de la Convención y con su reglamento de arbitraje. Estos temas devienen muy complicados y controvertidos, pues las soluciones de los tribunales arbitrales tienen incidencia en el ámbito de control de las decisiones gubernativas tomadas por los gobiernos, que son evaluadas de acuerdo a normas previstas en los tratados internacionales. Por tales razones el resultado adverso para muchos de estos gobiernos ha generado un efecto inmediato en el brote de la desconfianza sobre el sistema arbitral en la región, como en aquellos momentos en que se habían generado la Doctrina Calvo, matizada por la desconfianza de los países latinoamericanos para no aceptar someterse a arbitraje en materia de inversiones. Por ello, los debates en el ámbito político y académico trascienden más allá de aquellos problemas concretos - por ejemplo, la aplicabilidad del Convenio de Nueva York al Arbitraje de Inversiones, sobre todo por la posibilidad que brinda de efectuar dos reservas para impedir el reconocimiento y ejecución de ciertos laudos arbitrales - (Rueda, 2010:203-232), y se coloca en valorar la incidencia de sus decisiones en la posibilidad de socavamiento del poder normativo y regulatorio de los gobiernos en ámbitos de especial sensibilidad, como aquellas encaminadas a lograr una mayor igualdad social, una mejora en la salud pública o de protección del medio ambiente, con una afectación importante a los servicios públicos esenciales para los ciudadanos de estos Estados (Fernández, 2013:10; Cremades; Cairos, 2002:7; Cremades, 2004:46). Ver el trabajo Bertot Triana, H. (2017), La globalización económica y sus consecuencias en la relación estado, derecho y economía: Breves apuntes sobre Cuba, *Revista de estudios políticos y estratégicos*, 5 (1), pp. 94-115

¹³ Hemos dicho que “la crisis de la deuda latinoamericana, que se inició en 1982 con el *default* mexicano, generó un período de reestructuración de la deuda de los países afectados que terminó con un agravamiento de sus economías. En 1989 sobreviene el Plan Brady, que propuso el canje de los préstamos sindicados por títulos públicos que podían ser comercializados libremente en el mercado bursátil. Esto generó que las deudas de los Estados devinieran en un activo más de la especulación financiera y fue el momento para el ingreso de los fondos buitres en el negocio de las deudas soberanas. Desde entonces, con las libertades que le confiere el modelo neoliberal, estos agentes económicos actúan con un peso importante en los mercados financieros globales. No tienen otro objetivo que la yugular de los países endeudados para obtener la mayor rentabilidad posible. Las presas preferidas durante la década del 90 se ubicaron entre las naciones denominadas *Highly Indebted Poor Countries* (Países pobres altamente endeudados), como Zambia, Camerún, la República Democrática del Congo, Nicaragua, Etiopía, entre

comunidad internacional ha adoptado a la Corte federal del Distrito Sur de New York, y a la ciudad de Londres para dirimir aquellas cuestiones que involucran la responsabilidad financiera de los Estados, cuyas jurisdicciones quedan establecidas en los acuerdos de emisión de deuda e implican excepciones a la inmunidad de jurisdicción de los Estados” (Kupelian y Sol Rivas, 2014:225-328).

La CELAC en este sentido, si bien ha tenido pronunciamientos tendentes a llamar la atención de la comunidad internacional sobre estos peligros para la soberanía y estabilidad de los Estados de la región, muestra serios inconvenientes para consolidar una perspectiva latinoamericanista que se dimensione al plano institucional en lo jurídico, económico y político.

A modo de conclusión

Como hemos dejado plasmado en el presente trabajo, la CELAC constituye un esfuerzo loable en la búsqueda de una nueva integración de la región latinoamericana, con notables resultados en la concertación política, en la ideación y puesta en práctica de proyectos políticos y en las posturas que como bloque ha representado en diversos foros internacionales. Su estudio como parte de un proceso de integración que se desarrolla en el marco del regionalismo post-liberal o post-hegemónico, en la mayoría de los casos ha estado lastrado por evidentes debilidades conceptuales y epistémicas de una parte de la academia. Del mismo modo la conformación de la CELAC se produce en un entorno regional signado por la fragmentación, la heterogeneidad y las asimetrías políticas, económicas y sociales. Pese a ello, en su seno se han logrado varios consensos sobre aspectos de gran importancia de la agenda regional y mundial.

No obstante, son enormes los retos que enfrenta la CELAC para su consolidación y desarrollo en favor de la integración. La fragmentación y heterogeneidad de la región latinoamericana-caribeña se combina con las características de la estructura y funcionamiento de la CELAC - que no se constituyó como organización internacional -, y con los problemas de índole histórica, económica y política en el desarrollo de la propia región, sobre todo en las relaciones con los Estados Unidos. Todo ello, en una simbiosis de peculiares matices que representan evidentes problemas que enfrentará – y enfrenta -, la CELAC en el complejo proceso de integración regional en América.

CELAC se enfrenta a una compleja realidad de integración y no resulta fácil que encuentre un espacio en el que desarrollar plenamente todas las iniciativas y propuestas que se han ido pasmando en los instrumentos que ha generado. Su posición en el ámbito latinoamericano y caribeño sólo se podrá determinar en la medida en que se aclare la situación de la integración en el conjunto de América. Mientras tanto, debemos observar a la CELAC como un singular esfuerzo de integración de características muy poco definidas.

otros. En muchos de ellos, esperan las políticas de ayuda financiera de Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) para dirigirse a las cortes europeas y estadounidense a reclamar pagos millonarios. Es decir, no son más que fondos de capital de alto riesgo que compran deliberadamente títulos de deuda de economías débiles o a punto de colapsar a precios muy bajos para luego reclamar por la vía judicial el valor total de esos bonos más los intereses devengados” (Bertot Triana, H., 2017:103).

Referencias bibliográficas

- ALTMANN BORBÓN, J. (2012). Integración Centroamericana en tiempos de revalorización de la Política, en ALTMANN BORBÓN, J. (editora). *América Latina: Caminos de la integración regional*, FLACSO, San José de Costa Rica, pp. 105-124
- BERTOT TRIANA, H. (2017), La globalización económica y sus consecuencias en la relación estado, derecho y economía: Breves apuntes sobre Cuba, en *Revista de estudios políticos y estratégicos*, 5 (1), pp. 94-115
- BONILLA, A.; ÁLVAREZ, I. (2013). La Diplomacia de Cumbres frente al contexto internacional del nuevo multilateralismo político latinoamericano y del Caribe, en BONILLA, A.; ÁLVAREZ, I. (Editores). *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, FLACSO, San José de Costa Rica, pp.7-14
- BORÓN, A. (2014). *América Latina en la Geopolítica Imperial*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana
- BRENNER, P.; HERSHBERG, E. (2014). Washington's Asia-Pacific Response to a Changing Hemispheric Order, en *Pensamiento Propio*, Edición especial, 19 (39), enero-junio, pp.139-162
- BRICEÑO RUIZ, J. (2008). La Unión Europea y América latina. Una evolución de la integración interregional. Perspectivas después del ALCA, en JARAMILLO, G. (compiladora). *Los Nuevos Enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo*, FLACSO-Ecuador, Quito, pp.181-196
- BRICEÑO RUIZ, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina, en *Estudios Internacionales*, 175, pp.9-39
- CREMADES B.; CAIROS, D. J. (2002). El arbitraje en la encrucijada entre la globalización y sus detractores, en *Revista La Ley*, 5.538, p.7
- CREMADES, B. (2004). Latin American Courts and International Arbitration, en *Revista de Arbitragem e Mediação*, 3, pp. 20-46
- DEUTSCH, K. W. (1994). *Análisis de las relaciones internacionales*, 3ra. Edición, Editorial Guernika S.A., México DF
- DÍAZ GALÁN, E. C. (2015). La Alianza del Pacífico: Características y Dimensiones de un nuevo proceso de integración en América Latina, en *Revista Electrónica Iberoamericana*, 9 (2). Disponible en <http://www.urjc.es/ceib/>
- FERNÁNDEZ MASIÁ, E. (2013). Arbitraje Inversor-Estado: de "bella durmiente" a "león en la jungla", en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 26, pp.1-27
- GARDINI, G. L. (2015). Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation, en *Revista Brasileña de Política Internacional*, 58 (1), pp. 210-229
- GUANIZO, T.(2008). La crisis de la CAN: nuevos desafíos para la cooperación en la Región Andina, en JARAMILLO, G. (compiladora), *Los Nuevos Enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo*, FLACSO-Ecuador, Quito, pp. 39-56
- HETTNE, B., SÖDERBAUM, F. (2002). Theorising the rise of regionness, en BRESLIN, S.; HUGHES, C.; PHILIPS, N.; ROSAMOND, B. (editors), *New Regionalisms in the Global Political Economy*, Routledge Taylor and Francis Group, London and New York, pp.33-47
- JARAMILLO, G. (2012). El doble movimiento sudamericano: Construcción regional y gobernanza global, en ALTMANN BORBÓN, J. (editora). *América Latina: Caminos de la integración regional*, FLACSO, San José de Costa Rica, pp. 59-70
- KUPELIAN, R.; SOL RIVAS, M. (2014). Fondos buitres. El juicio contra Argentina y la dificultad que representan en la economía mundial, en *Derecho Público*, III (7), pp. 225-328
- LEVÍ CORAL, M.; REGGIANDO, G. (2016). La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, 106, enero-abril, pp. 187-204
- MALAMUD, A. (2012). Moving Regions: Brazil's Global Emergence and the Redefinition of Latin American Borders, RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (editors). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America*, Springer Science Business Media B.U, pp.167-182

MORENO-PAREDES, E. A. (2010). *El Arbitraje de Inversiones en América del Sur: Propuesta de Creación de un Centro Alternativo de Arbitraje de la Estructura Internacional de la Unión de Naciones Suramericanas*. Disponible en <http://repository.law.miami.edu/umialr/vol42/iss1/7>

PORTALES, C. (2014). *¿A dónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un período de cambios globales*, en *Pensamiento Propio*, Edición especial, 19 (39), enero-junio, pp. 35-74

RIGGIROZZI, P. (2011). Region, Regiones and Regionalism in Latin America: Towards a New síntesis, en *New Political Economy*, 4 (7), pp. 1-23

ROJAS ARAVENA, F.; ALTMANN BORBÓN, J.; BEIRUTE BREALEY, T. (2012). Integración Política: Un camino hacia la integración, en ALTMANN BORBÓN, J. (editora). *América Latina: Caminos de la integración regional*, FLACSO, San José de Costa Rica, pp.11-48

RUEDA GARCÍA, J. A. (2010). La aplicabilidad del Convenio de Nueva York al Arbitraje de Inversiones: efectos de las Reservas al Convenio, en *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2 (1), pp. 203-232

SANAHUJA, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR, en SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. (Coordinadores). *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Anuario de la Integración Regional de América Latina y Gran Caribe, Buenos Aires, pp. 19-72

SANAHUJA, J. A. (2013). La Unión Europea y CELAC: Balance, perspectivas y opciones de la relación birregional, en BONILLA, A.; ÁLVAREZ, I. (Editores). *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, FLACSO, San José de Costa Rica, pp. 165-198

SANAHUJA, J. A. (2014). Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC, en *Pensamiento Propio*, Edición especial, 19 (39), enero-junio, pp.75-108.

SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE Y SIRVÉN, A. (1933), *Derecho Internacional Público*, Tomo I, Carasa y Cia., La Habana

SERBIN, A. (2013). Los nuevos regionalismos y la CELAC: Los retos pendientes, en BONILLA, A.; ÁLVAREZ, I. (Editores), (2013). *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, FLACSO, San José de Costa Rica, pp. 47-78

TUSSIE, D. (2014). Reshaping Regionalism and Regional Cooperation in South America, en *Pensamiento Propio*, Edición especial, 19 (39), enero-junio, pp.109-138

VIVARES, E.; TORRES LOMBARDO, P.; CVETICH K. (2013). Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los Nuevos Regionalismos Latinoamericanos, en BONILLA, A.; ÁLVAREZ, I. (Editores) (2013). *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, FLACSO, San José de Costa Rica, pp. 21-46

ZABALGOITIA, J. A. (2012). El Grupo de Río y la Cumbre la Unidad: la nueva Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, en ALTMANN BORBÓN, J. (editora). *América Latina: Caminos de la integración regional*, FLACSO, San José de Costa Rica, pp. 49-58

Documentos oficiales

CELAC (2011). Declaración de Caracas

CELAC (2011). Procedimiento para el funcionamiento orgánico de la CELAC

CELAC (2013). Declaración de Santiago CELAC-UE

CELAC (2013). Declaración de Santiago de la I Cumbre CELAC

CELAC (2014). Declaraciones II Cumbre CELAC, La Habana

CELAC (2015). Declaración Conjunta de la CELAC- Federación de Rusia

CELAC (2016). Declaración Política de Quito-Mitad del Mundo

CELAC (2017). Declaración Política de Punta Cana, República Dominicana

Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936 (1938). Washington, Dotación Carnegie Para la Paz Internacional, pp. 468-469

CUMBRE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO (CALC) (2010), Declaración de Cancún

CUMBRE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO (CALC) (2010), Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe

REUNIÓN DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO (CALC) (2009), Plan de Acción de Montego Bay

Líneas borrosas: la influencia de Irán y Arabia Saudita en la política interior libanesa

Said Chaya*

Resumen

Entre 2014 y 2016, la Presidencia de la República Libanesa estuvo vacante. El Reino de Arabia Saudita y la República Islámica de Irán jugaron un rol importante en el país con relación a esa crisis, en un contexto en el que ambas potencias regionales emergentes pujan por su dominio. Dicha influencia no siempre se realiza directamente, sino a través de dos partidos políticos: el Movimiento del Futuro, que dirige la dinastía Hariri y representa mayoritariamente a los sunitas, y Hezbolá, la facción chiita más influyente, que cuenta incluso con un brazo armado. Al mismo tiempo, el juego de estos dos importantes actores regionales en el Líbano está atado a otra situación extrema que se vive en el Levante: el conflicto en Siria. Líbano se consagra así como un "Sistema Político Penetrado", en el que las diferencias entre las políticas locales, regionales, nacionales e internacionales se vuelven borrosas.

Palabras clave: Líbano – Irán – Arabia Saudita – Política Exterior – Sistema Penetrado

Blurred lines: the influence of Iran and Saudi Arabia in Lebanese internal politics

Abstract

Between 2014 and 2016, the Presidency of the Lebanese Republic was vacant. The Kingdom of Saudi Arabia and the Islamic Republic of Iran played an important role in the country in crisis, in a context in which both emerging regional powers are fighting for its control. But, this influence in Lebanon is not always directly implemented, but through two political parties: the Future Movement, which is run by the Hariri dynasty and represents mostly the Sunnis, and Hezbollah, the most influential Shiite faction, which has a military wing. At the same time, the game of these regional powers in Lebanon is tied to another extreme situation in the Levant: the conflict in Syria. Lebanon is thus consecrated as a "Penetrated PoliticalSystem", in which the differences between local, regional, national and international politics become blurred.

Keywords: Lebanon – Iran – Saudi Arabia – ForeignPolicy – Penetrated System

Trabajo recibido: 17/10/2017 Trabajo aceptado: 13/11/2017

* Licenciado en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina). Docente en nivel medio y universitario (UNR; UCEL). Estudiante de Posgrado (UNR). Investigador del IREMAI-UNR y del Grupo de Estudios sobre Medio Oriente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Secretario General Mundial de la *World Lebanese Cultural Union Youth* (período 2014-16). Correo electrónico: sgchaya@hotmail.com

Introducción

En los últimos dos siglos, la presión de diversas potencias extranjeras para influir en la política libanesa ha sido constante. La presencia decisiva del Imperio Otomano hasta el fin de la Primera Guerra Mundial, las misiones religiosas británicas, estadounidenses y francesas que abundaron en el siglo XIX y la intervención del gobierno de París a lo largo de la pasada centuria dan prueba de ello. Incluso la Unión Soviética, durante su máximo esplendor, tuvo intenciones de tener sus pivotes en el escenario político libanés. El país fue también preso de disputas entre Egipto y Siria durante el auge del panarabismo.

La táctica empleada por las potencias extranjeras fue siempre la cooperación estrecha con alguna comunidad religiosa para perseguir sus objetivos. Así sucedió con los sunitas y el Imperio Otomano, los protestantes y las potencias de habla inglesa, los católicos y los franceses, Moscú y el vínculo con el socialismo en el país, constituido en torno a los drusos, y un largo etcétera.

En el siglo XXI, nuevas potencias ocuparon ese lugar privilegiado de contacto con las comunidades sub nacionales libanesas: Irán y Arabia Saudita. La tensión entre estos referentes emergentes ha cobrado un importante protagonismo, fundamentalmente con la problemática que azota a Siria desde 2011. Al mismo tiempo, en la crisis que dejó al Líbano sin un Presidente de la República entre mayo de 2014 y octubre de 2016, ambos Estados estuvieron profundamente involucrados, llevando al plano local sus rivalidades. Esto puso de manifiesto la permeabilidad de la política interior libanesa frente al accionar de la política exterior de las dos potencias regionales.

Mientras Irán intentó imponer un Presidente que apoyase activamente la permanencia de Bashar Al-Assad en el gobierno sirio, Arabia Saudita, en cambio, pretendía uno que se mantuviese al margen del conflicto. Ambos países accionaron, uno a través de Hezbolá, y otro en conjunto con el Movimiento del Futuro, para influir en las decisiones. Mientras el primero era representativo de los chiitas, el segundo lo era de los sunitas.

El contencioso se resolvió de manera equitativa, gracias al diálogo impensado de las dos potencias: Irán logró instalar a Michel Aoun, un aliado de Hezbolá, en la Presidencia; mientras, Arabia Saudita obtuvo para Saad Hariri, muy cercano a sus intereses, el cargo de Primer Ministro. Más allá de las rivalidades, no era la primera vez que ambos Estados intervenían para resolver problemas políticos en el Líbano. En 2014, las conversaciones entre la cúpula de Hezbolá y el Embajador saudita Ali Awad Asiri permitieron el surgimiento de un gabinete de unidad liderado por Tammam Salam. Además, ya en 2011, Teherán y Riad habían dotado de fortaleza al gobierno del Primer Ministro Najib Miqati (Keynoush, 2016).

Por lo tanto, el objetivo de este trabajo es analizar el accionar de los gobiernos de Irán y Arabia Saudita en el Líbano, para mostrar que ambos utilizan cualquier fisura posible en las estructuras libanesas para colocar sus piezas de ajedrez en el juego de Medio Oriente. Para ello, se abordarán cuestiones referidas a la evolución de las relaciones irano-sauditas, los vínculos entre el gobierno de Teherán y Hezbolá, la conexión entre Arabia Saudita y la familia Hariri, y el entretrejo de esas potencias en el conflicto en Siria.

1. Relaciones irano-sauditas: antecedentes

Una de las principales diferencias entre Arabia Saudita e Irán radica en su adhesión a distintas confesiones del Islam, lo cual ha marcado las relaciones entre ambos Estados. Mientras la población de Arabia Saudita es abrumadoramente sunita (85%), la mayoría de los iraníes son chiitas (90%) (*Central Intelligence Agency*, 2012). Estos dos grupos del Islam mantienen un distanciamiento político, además de religioso. Tras la muerte del profeta Muhammad, su puesto como líder del Islam fue ocupado por Abu Bakr primero y por Omar después, ambos muy cercanos a su gestión cotidiana aunque sin ningún parentesco de sangre. Al poco tiempo, un colectivo cismático llamado *Shiat Ali* ("grupo de Ali") reclamó que la sucesión del Profeta debía recaer en su familia, puntualmente en Ali, primo y a la vez esposo de Fátima, hija de

Muhammad. Estos, que comenzaron a promover una visión más espiritual del Corán y otorgaron más poder a los clérigos, fueron conocidos como chiitas. Los otros, en cambio, se hicieron llamar sunitas o *Ahl El-Sunnah* (“los de la práctica recta”), y desarrollaron una estructura gubernativa vinculada al liderazgo militar, en estrecha relación con los valores religiosos. Mientras que Arabia Saudita fue punta de lanza del sunismo, Irán fue faro para los chiitas (Al-Hibri, 2004). En diferentes momentos, estas tensiones religiosas se tradujeron en movimientos estratégicos.

En la década de 1950, en Irak gobernaba la casa de los Hachemitas, rivales de la dinastía Al-Saud. Al mismo tiempo, Irán estaba unido a Irak a través de un acuerdo militar, el Pacto de Bagdad, firmado en 1955 y promovido por Estados Unidos. En julio de 1956, el líder egipcio Gamal Abdel-Nasser decretó la nacionalización del canal de Suez, por entonces en manos de accionistas franceses y británicos, y se acercó a la Unión Soviética para la compra de armas. Entonces, Estados Unidos creyó prudente intervenir, y promovió el acercamiento de Arabia Saudita al Pacto de Bagdad. Esto fue posible a través de la ayuda militar prometida por el Presidente estadounidense Dwight Eisenhower al Rey saudita Saud en su visita a Washington, en noviembre de 1956. Cuatro meses después, invitado por el gobierno saudita el Sha de Persia, Mohammad Reza, visitó La Meca para realizar la peregrinación (*hajj*), como confirmación de este acercamiento (Keynoush, 2016).

Cuando Egipto y Siria crearon en 1958 la República Árabe Unida, el Líbano quedó atrapado entre dos sectores. Por un lado, los panarabistas, que promovían el acercamiento a la nueva federación. Por el otro, los particularistas, que buscaban que el Líbano continuase alineado a las potencias occidentales.

El Presidente libanés Camille Chamoun, atento al derrocamiento de la monarquía iraquí por parte de los panarabistas, que se había producido en julio de 1958, solicitó la intervención extranjera para poder sostenerse en el poder (Salibi, 1988). Con tal motivo, Washington desplegó unos catorce mil soldados entre julio y octubre de 1958, que ocuparon el puerto y el aeropuerto de Beirut. El eje Riad-Teherán adoptó un rol muy activo en la permanencia del Primer Mandatario, a través del apoyo diplomático y económico.

Más adelante, en la década del sesenta, los gobiernos iraní y saudita recibieron presiones de Estados Unidos para realizar reformas políticas de corte liberal. Ambos respondieron de igual manera, llamando la atención sobre la delicadeza con la que Washington trataba a los gobiernos baazistas de la región, presentes en Egipto, Siria e Irak, con democracias deficientes o inexistentes.

Fue en la década posterior cuando el diálogo sirio-iraní y las disputas en torno al precio del petróleo abrieron frentes de conflicto en el eje Riad-Teherán. Asimismo, la Revolución Islámica (1979) dio a los mecanismos de entendimiento entre ambas naciones un golpe mortal. Irán y Arabia Saudita habían mantenido hasta entonces fuertes lazos de cercanía a través de la gestión conjunta de la seguridad en la región bajo los supuestos americanos de la *Twin Pillar Policy*. Sin embargo, tras la caída de los Pahlevi, la casa reinante persa, esa cooperación se hizo imposible.

En los albores de la guerra Irano-Iraquí (1980-88), Arabia Saudita apoyó al líder iraquí Saddam Hussein, reforzó la coordinación militar con Estados Unidos y abrió espacios de discusión con la creación del Consejo de Cooperación del Golfo en 1981. En esa competitiva relación, en la que Arabia Saudita reaccionaba frente al expansionismo iraní, solo hubo algunas pausas tras la muerte del Ayatolá Ruhollah Khomeini en 1989 y durante la Presidencia del reformista Mohammad Khatami entre 1997 y 2005 (Brown, 2004).

Como regla general, Arabia Saudita ha mantenido una cierta animosidad contra los chiitas, a quienes acusa de herejía, e Irán ha sabido explotar esa situación. El malestar en la provincia saudita de Al-Ahsa generado por los chiitas en la década del ochenta, los ataques contra la familia real en los medios de comunicación iraníes por lo menos hasta comienzos de los noventa, y el atentado en las *Khobar Towers* en Dhahran (1996), en el que Arabia Saudita culpó a agentes persas, han sido algunos de los puntos más álgidos de la relación (Brown,

2004). Más recientemente, la ejecución del clérigo chiita Nimr Al-Nimr por parte de las autoridades de Riad el 2 de enero de 2016 fue seguida por el ataque de un grupo de manifestantes a la Embajada saudita en Teherán y al consulado en la localidad de Mashhad.

Irán, por su parte, fue hasta 1979 un aliado estratégico de Occidente. Tras el período revolucionario, se convirtió en una herramienta tendiente a quebrar el *statu quo* en Medio Oriente. Decidió acercarse a los países que poseían un discurso más radical, como eran Libia y Siria, con quienes Arabia Saudita y los demás Estados de la península mantenían distancia. El Ayatolá Khomeini, líder supremo de Irán, sostenía que era deber de todo musulmán denunciar la corrupción gubernamental y las tiranías. El gobierno persa adoptó entonces una retórica que fue considerada por las monarquías absolutas de la zona como una amenaza a su supervivencia política.

2. Irán y su vínculo con Hezbolá

Es necesario repasar el vínculo que une al Partido de Dios con el gobierno de Teherán para comprender el despliegue de Hezbolá y la creciente influencia iraní en los asuntos de Damasco, especialmente en relación a la guerra civil siria que comenzó en 2011.

Hezbolá es un partido que representa a una importante facción del chiismo en la Cámara de Diputados del Líbano. Tiene un poder que excede a las demás agrupaciones políticas de su país: el de las armas. De hecho, es el único partido que todavía conserva sus milicias desde los años de la Guerra Civil (1975-90). Durante ese conflicto, las agrupaciones más importantes, tales como Fuerzas Libanesas, *Kata'eb*, *Amal*, los socialistas, los “Tigres” del Partido Liberal, entre otros, tenían tropas irregulares. El Acuerdo de Taif (1989), que puso fin a los diferendos, preveía que todos estos grupos serían desarmados. Hezbolá se negó a la firma del Acuerdo hasta que se le aseguró que podría seguir teniendo su armamento. Como explica Augustus Norton,

“Hezbollah (...) justified the maintenance of its armed forces by calling them ‘Islamic resistance’ groups, rather than militias, committed to ending Israel’s occupation. The forces were said to be needed to defend the country against the Israel-sponsored SLA (South Lebanon Army). This position enjoyed wide, though not unanimous support in Lebanon, where the Israeli occupation was seen as an impediment to the country’s recovery” (Norton, 2014:83).

En este contexto cabe aclarar que no hubiese sido posible que Hezbolá sostuviera esa postura rígida ante el gobierno libanés sin los apoyos de Irán y de Siria. Por un lado, el Partido de Dios se formó a instancias del gobierno de Teherán como un movimiento de resistencia con un discurso antisistema, tras su Revolución de 1979.

Por otro lado, y en virtud del orden de la posguerra libanesa, el régimen de Damasco tenía la capacidad de orientar las decisiones en materia de seguridad interior del gobierno de Beirut. Siria usó ese poder para garantizarle al Partido de Dios la conservación de su armamento. Además, consideró a la agrupación como un instrumento para mantener a raya a los otros actores en el Sur del Líbano: las tropas israelíes y el Ejército del Sur del Líbano, una milicia pro israelí formada por libaneses. De ese modo, Hezbolá se convirtió en un lazo que permitió dar nuevos bríos al vínculo Damasco-Teherán.

Este tándem de apoyo a Hezbolá duró hasta 2005. Ese año, el asesinato del ex Primer Ministro Rafic Hariri derivó en masivas demostraciones en las calles de Beirut. Éstas, sumadas a las presiones de Estados Unidos, la ONU y diferentes países de Europa, lograron la salida de las tropas sirias del Líbano, probablemente más de 35 mil, que se hallaban en el país desde 1978. Tras la retirada de Siria, Irán debió redoblar su apoyo a Hezbolá. Ello no significó la desaparición de Siria de la ecuación, sino que Irán cobró mayor protagonismo.

Desde que comenzó la guerra en Siria (2011), el apoyo del gobierno de Teherán ha sido vital para la supervivencia de Al-Assad en el gobierno. Por entonces, tanto Ahmadinejad como el Ayatolá Ali Khamenei, líder supremo, comprendieron la trascendencia de Siria y Hezbolá en

la “línea de defensa del Levante” contra la influencia que las naciones de Occidente prestarían al conflicto. La estrategia no cambió cuando Hassan Rouhani asumió la Presidencia de Irán en 2013 (Akbarzadeh y Conduit, 2016).

Si bien Teherán negó en 2011 estar involucrado en el conflicto sirio, desde un primer momento brindó asesoramiento al gobierno de Al-Assad sobre cómo manejar la cuestión, asegurando armamento de alta tecnología y recursos para el monitoreo de la actividad en internet. Cuando, en 2013, se comprobó la presencia de entre cinco mil y siete mil milicianos de Hezbolá en el territorio sirio bajo la denominación de “Brigadas de la Noche”, las sospechas de intromisión iraní quedaron firmes: sería imposible el accionar de esos cuerpos sin la autorización directa de los comandos en Teherán. Esta resolución, que ponía el acento en la importancia de la situación en Siria, implicaba un giro fundamental para Hezbolá: tradicionalmente, se había abstenido de participar en conflictos que no tuviesen que ver con el accionar israelí en el Sur del Líbano.

Promover el ingreso de Hezbolá en una guerra en suelo extranjero ponía en juego la reputación del partido ante los libaneses. Además, era un desafío para sus militantes. Israel era un enemigo conocido, no así la oposición siria, ni mucho menos los islamistas radicalizados.

El apoyo iraní persistió, y el vínculo entre Hezbolá y Al-Assad fue testigo de ello. La suerte de ambos actores estaba atada, de modo tal que los sucesos en Siria acabaron influyendo en la política interior libanesa al arrastrar al Partido de Dios. En resumen: Siria ha sido el mejor amigo que Teherán ha tenido en la región en las últimas décadas, y el modo de desempeño de los actores en el conflicto civil que atraviesa es solo una muestra de la solidez de esa relación (Akbarzadeh y Conduit, 2016).

Cuando en 2014 la Presidencia del Líbano quedó vacante, Hezbolá auspició una política de consenso para arribar a un único candidato. Ciertamente, Irán no podía permitir la llegada a la Primera Magistratura libanesa de un opositor a su estrategia regional. En el contexto del conflicto sirio, debía asegurar su apoyo al Partido de Dios para mantener su incidencia en el vecino país, atravesado por una guerra que le resultaba de interés. Por tanto, el candidato presidencial a respaldar debía apoyar la condición de la agrupación como “resistencia”, es decir, permitiéndole sostener su condición de facción armada así como contar con el apoyo de Siria.

Por eso siempre renegó de dar quórum a las otras agrupaciones cuando éstas querían reunirse para elegir Presidente. Desde el inicio, Hezbolá tuvo a su candidato: Michel Aoun. No solo contaba con el beneplácito del gobierno sirio, sino que se mostraba dispuesto a sostener el estatus de confrontación con Israel, lo cual lo beneficiaba. Además, dirigía la bancada mayoritaria cristiana de la Cámara de Diputados. Debiendo ser el Presidente de la República católico de rito maronita, sus posibilidades de alcanzar la Primera Magistratura eran incuestionables. Finalmente, en octubre de 2016, en parte gracias a la decisión firme de Hezbolá, Aoun se convirtió en Presidente del Líbano por abrumadora mayoría. Meses más tarde, Arabia Saudita fue el primer país que visitó de manera oficial.

El apoyo que Irán ha brindado a Hezbolá ha trascendido la cuestión militar. Poca atención ha recibido el modo en el que la República Islámica hace uso del “poder blando”, no coercitivo, en la región, especialmente en Líbano, gracias al Partido de Dios. Ese ejercicio se realiza a través de las *bonyadha*, término que podría ser traducido en “fundaciones”. Son instituciones paraestatales iraníes exentas de impuestos que han canalizado la ayuda de benefactores hacia la República y sus simpatizantes, sean iraníes o no. Su importancia en el esquema de poder ha sido fundamental. En otras palabras,

“Any discussion of Iran’s informal economy should make mention of the role of myriad quasi-private foundations and religious endowments called bonyads that manage state-owned enterprises. These large state-affiliated conglomerates, which are often run by clerics and their lay allies, have a firm grip on Iran’s economy through their monopolistic and rent-seeking transactions. Vast amounts of property expropriated from the Shah’s family and other members of the old elite passed to state-run foundations and bonyads, which are charged with aiding the poor. These foundations became a key patronage

mechanism, locking in the clergy's leverage over large sectors of the economy" (Boroujerdi y Rahimkhani, 2016:146).

Las *bonyadha* han promovido los negocios, el cine iraní, el aprendizaje del persa y la filantropía, todo con presencia en los medios de comunicación. Asimismo, han canalizado ideas políticas y culturales, difundiendo las bases de la Revolución de 1979 y el estilo de vida iraní. En cualquier caso, unas de las características salientes de estas fundaciones ha consistido en el estudio de los contextos en los que las iniciativas se aplicarían, generando influencia difusa y positiva. Recapitulando, es posible resumir sus características en tres puntos:

- La promoción de la cooperación internacional mediante la financiación de proyectos que le resulten de interés.
- La creación de un entorno homogéneo en los espacios de acción, poniendo particular atención a las idiosincrasias locales.
- La coordinación permanente de las *bonyadha* con el gobierno de Teherán, a quien se le otorga un rol fundamental.

Hezbollah y diversas *bonyadha* se han asociado para establecer seminarios, difundir publicaciones religiosas y realizar intensa ayuda social en la región de Líbano Sur. El partido funciona como unidad ejecutora de proyectos cuyo financiamiento depende de las fundaciones iraníes, buscando afirmar la presencia iraní en el ideario chiita libanés. En el largo plazo, han demostrado ser muy efectivas (Jenkins, 2016).

3. Arabia Saudita y la familia Hariri

El otro actor relevante en esta disputa ha sido el Reino de Arabia Saudita. En 1989, cerca del final de la guerra civil libanesa, las conversaciones para alcanzar la paz tuvieron lugar en la ciudad de Taif, una localidad saudita cercana a La Meca. Fueron principalmente sus auspicios los que, por entonces, empujaron a la reforma constitucional que llevó a dar más poder al Primer Ministro sunita, en detrimento de las facultades del Presidente maronita. Apoyó también el control sirio sobre la política de seguridad libanesa. Como contraparte, los capitales sauditas comenzaron a llegar con mayor fluidez al Líbano, que necesitaba de ellos para su reconstrucción. Por eso, la década del noventa es la de la consolidación del vínculo saudita-libanés.

El principal agente político de los intereses sauditas en el Líbano ha sido el Movimiento del Futuro, el partido de la familia Hariri. En un país donde el sistema político cuenta con el nepotismo como una de sus características salientes, los Hariri han sido una familia vinculada al poder: Rafic Hariri fue Primer Ministro entre 1992 y 1998, y luego nuevamente entre 2000 y 2004. Su hijo Saad ocupó el mismo cargo entre 2009 y 2011 y por segunda vez desde 2016. Bahia Hariri, hermana de Rafic, es diputada desde 1992.

El apoyo económico del gobierno de Riad los convirtió en representantes excluyentes de la facción sunita. En 1978 Rafic Hariri fundó *Saudi Oger*, una de las compañías constructoras más importantes de la región. La firma creció rápidamente gracias al apoyo del Rey Fahd y la eficiencia de Hariri, y se diversificó a otros rubros, en particular a las telecomunicaciones. El vínculo entre la Casa saudita y la empresa de los Hariri se hizo muy fuerte, y la familia libanesa logró acceso al corazón más íntimo de la monarquía. Fue entonces cuando los negocios comenzaron a fluir entre ambas partes. Incluso la totalidad de los hijos de Rafic Hariri tienen doble nacionalidad libanesa y saudita (Vloeberghs, 2012).

Cuando Rafic Hariri murió asesinado en febrero de 2005, la cuestión de su sucesión fue un delicado asunto. Bahia Hariri, hermana del fallecido, continuó en el Parlamento. Nazik Audi, la viuda, se ocupó de las obras benéficas que su deudo llevaba adelante. Bahaa, el hijo mayor, se hizo cargo de los negocios. Al segundo hijo, Saad, le tocó la gestión política, con Nader Hariri, el primogénito de Bahia, como su principal asistente.

En el ascenso de Saad intervinieron varios factores. Por un lado, la gran relación que sostenía con Nazik, de quien no era hijo, ya que ésta era la segunda esposa de su padre. Por otro lado, la bendición del Rey Abdullah de Arabia Saudita, por entonces príncipe heredero, fue esencial. Saad y el emir habían compartido mucho tiempo en los '90, cuando el primero vivía en el país del príncipe, aprendiendo a manejar el conglomerado familiar tras obtener su título en la Universidad de Georgetown. De carácter más sosegado que el temperamental Bahaa, Saad se convirtió en el elegido por la dinastía Al-Saud para sostener el legado político de su padre, y le dio sendas victorias legislativas en 2005 y 2009 al partido, para la tranquilidad de su principal financista.

El magnicidio de Rafic Hariri significó el distanciamiento de Riad con Damasco, que contempló en silencio las marchas populares que empujaron a las tropas sirias fuera del Líbano. La muerte del principal socio saudita en Beirut, y las acusaciones hacia el gobierno de Al-Assad, acabaron enfriando más la relación. Damasco se arrojó entonces a los brazos de Irán buscando un apoyo que le ayudase a sostener sus posiciones de poder en el Levante.

Ciertamente, más allá de las victorias electorales propiamente dichas, Irán disputaba espacios de poder a Arabia Saudita, por ejemplo en la política exterior. Hezbolá demostró ser ingobernable desde fuera de su estructura en el conflicto con Israel al que arrastró al Líbano en 2006. Eso alteró a los sunitas, especialmente a los del Movimiento del Futuro que estaban a cargo del gobierno.

El período de vacío presidencial entre 2007 y 2008 fue resuelto por el impulso saudita, que promovió en Doha la elección de un candidato moderado e independiente de Irán, el Gral. Michel Sleiman. El vínculo del Presidente a lo largo de todo su período fue de una tensión latente con Hezbolá, con quien se enfrentó en repetidas ocasiones.

Para los comicios de 2014, estaba claro que Arabia Saudita respaldaba al candidato Samir Geagea, con quien Hariri compartía la coalición "14 de Marzo". Por su parte, el candidato Michel Aoun sostenía que su elección era imposible gracias al poder de veto de Arabia Saudita en la política libanesa.

El Rey Abdullah murió a los 90 y fue reemplazado por Salman, su hermano, once años más joven. El cambio de monarca en Riad el 23 de enero de 2015 marcó también un cambio en la política del Reino hacia la República Libanesa y el Movimiento del Futuro. Llegaba al poder una nueva generación de miembros de la casa Al-Saud, entre los que destacaba el nuevo Rey, y los emires Muhammad bin Nayef (Príncipe Heredero, nacido en 1959) y Muhammad bin Salman (Príncipe Heredero Sustituto, que nació en 1985)¹. Ninguno de ellos tenía un vínculo de proximidad con Saad Hariri como lo tenían sus antecesores. De hecho, en la relación con el Príncipe Heredero se presentaron varias tensiones cuando su Alteza Real pidió que Hariri fuera removido como responsable del Movimiento del Futuro.

Algunas de las medidas que Arabia Saudita tomó en relación al Líbano tras la llegada de esta nueva generación al poder en la Familia Real fueron:

- En febrero de 2016, cortó el financiamiento de entre tres mil y cuatro mil millones de dólares estadounidenses que Riad había prometido al Ministerio de Defensa Nacional del Líbano como un apoyo al equipamiento de sus Fuerzas Armadas. El objetivo era que Líbano pudiese combatir las incursiones de los extremistas sin recurrir a la ayuda de Hezbolá.
- También en febrero, alentó a que Bahrein y los Emiratos Árabes restringieran el turismo de sus ciudadanos al País de los Cedros. El turismo regional es uno de los principales ingresos que tiene Líbano para su debilitada economía.

¹ El 21 de junio de 2017, el rey Salman removió a su sobrino Muhammad bin Nayef como Príncipe Heredero, entregando ese título a su hijo Muhammad bin Salman. El cargo de Príncipe Heredero Sustituto quedó vacante.

- En marzo logró que el Consejo de Cooperación del Golfo y la Liga Árabe etiquetaran a Hezbolá como una organización terrorista, a pesar de la negativa del Ministerio de Relaciones Exteriores del Líbano.
- En julio concluyó el mandato de su Embajador en Beirut, y no envió reemplazo alguno.
- En septiembre, el gobierno saudita permitió que se hicieran públicos los problemas financieros que estaba atravesando *Saudi Oger*. Ello incluyó las escandalosas protestas de empleados, que hablaban de explotación laboral. El gobierno se comprometió a rescatarla aunque con opción a compra.

Estas acciones estaban vinculadas a desacreditar a Hariri como interlocutor, no tanto a perjudicar al Estado libanés. Quedó con un menor margen de negociación en relación a las demás agrupaciones, especialmente Hezbolá. Esto contribuyó al período de indefiniciones en torno a la Presidencia.

En la nueva relación que Arabia Saudita emprendió con el Líbano, ahora menos emocional, la Casa Saud encontró un país con una aplastante influencia iraní, y culpó de ello al Movimiento del Futuro. Emprendió entonces la búsqueda de nuevos líderes para la conducción de la facción sunita, no queriendo reemplazar del todo a los Hariri, pero sí obligándolos a compartir el poder. Por entonces, se hicieron frecuentes las reuniones promovidas por Arabia Saudita con Ashraf Rifi, el Intendente de la ciudad de Trípoli, con el Diputado Abdel-Rahim Mourad, aliado del Presidente sirio, y con los ex Primeros Ministros Najib Miqati y Fouad Siniora. Al mismo tiempo, se abrió al diálogo con líderes de otros grupos religiosos, como el referente cristiano Samir Geagea, de Fuerzas Libanesas.

Arabia Saudita no perdió interés en el Líbano, sino que decidió cambiar de plan. El contexto regional poco amigable, con un grave conflicto estallando en su vecino Yemen, apuró aun más esta estrategia. A lo largo de la vacante presidencial libanesa de 2014-16, Arabia Saudita buscó instalar candidatos enfrentados a Hezbolá y que fuesen reacios a su intervención en Siria. Un exponente de esa postura fue Samir Geagea, de Fuerzas Libanesas, que participaba en una alianza electoral con Hariri. En enero de 2016, la sorpresiva renuncia de Geagea a su candidatura a favor de su rival Aoun fortaleció la postura pro iraní y dejó a Riad atónito. Finalmente, decidió respaldar a Aoun, instando a Hariri a que ocupara el cargo de Primer Ministro en un eventual gobierno, porque entendió que el primero era una garantía de estabilidad: no solo contaba con el apoyo de las dos bancadas mayoritarias en la Cámara de Diputados, la propia y la de Geagea, sino que, por otro lado, el apoyo de Arabia Saudita y los sunitas de Líbano le daban una garantía de estabilidad al país y constituían un límite para Hezbolá y el accionar de Irán (Jabbour, 2016). En definitiva, el respaldo saudita a la coalición cristiana le daba mayor autonomía y eliminaba la dependencia exclusiva de ésta con las autoridades de Teherán.

4. Irán, Arabia Saudita y la guerra en Siria

Medio Oriente es una zona en la que la seguridad regional es un asunto complejo, dado el sistema interdependiente con altos niveles de temor y amenaza, donde conviven además fuerzas transnacionales de gran poder que desafían las identidades nacionales. Tras la Revolución Islámica (1979), Arabia Saudita se propuso contener a Irán en varios frentes (Hartmann, 2016).

Uno de esos frentes ha sido Líbano, pero no es el único. Estas dos potencias emergentes, que han sido descritas en su relación mutua y en su accionar en el terreno libanés, tienen otra arena de enfrentamientos: Siria. Y la situación allí impacta fuertemente en todo lo que sucede en su vecino. Entonces, más allá de la dinámica en la que Irán y Arabia Saudita se involucran en relación al País de los Cedros, hay otra situación que también afecta al Líbano, aunque no sea ese país el principal terreno de acción. Como afirman Haddad y Wind:

“One of the factors that serve to distinguish the Syrian uprising from the uprisings that have taken place elsewhere is its importance at a regional level. The Syrian uprising

quickly became more than merely a national uprising. It now involves, encompasses, and engages a number of conflicts and issues of wide-ranging regional and international significance: the Syrian case engages the Arab–Israeli conflict; the question of resistance to imperialism generally; the question of Hezbollah; the power struggle between Iran, Syria, and Hezbollah on the one hand and Saudi Arabia, Qatar, and the Gulf Cooperation Council countries on the other; the tensión between Sunnis and Shi'as (nearly always instrumentally exacerbated by political actors); and, most recently, the question of regional Islamism due to the Syrian uprising's Islamist dimension” (Haddad y Wind, 2014:406).

Esta importancia regional de la guerra en Siria ha afectado al Líbano profundamente. El país fue arrastrado al juego que en ese territorio llevaban adelante Irán y Arabia Saudita. De hecho, la falta de un Presidente entre 2014 y 2016 se debió en parte a la imposibilidad entre ambas potencias de ponerse de acuerdo sobre el rol que debía jugar el Líbano en el conflicto. ¿Tenía que cortar lazos con su vecino y abandonarlo a su suerte? ¿O apoyar a los líderes de Damasco?

Cuando Hezbolá anunció en 2011 su respaldo al Presidente sirio Al-Assad, Michel Sleiman, el Jefe de Estado libanés, abrió el diálogo con los partidos políticos para evitar el derrame del conflicto en el país vecino hacia el Líbano. En la Declaración de Baabda (2012), se estableció la “política de disociación” que, si bien no apuntaba a adoptar una posición clara de neutralidad, sí perseguía evitar de cualquier forma la formulación de políticas en bloque con otros países de la región o del mundo, como una forma de rehuir a posibles tensiones o crisis al interior de las comunidades que habitan el país. El documento declaraba que Líbano no podría ser sede de contrabando de armamentos o entrenamiento de combatientes, específicamente hablando sobre el conflicto en Siria. Anunciado de manera rimbombante como un nuevo pacto fundacional comparable a la Constitución, el acuerdo nació muerto. Irán había mandado a Hezbolá que respaldara al gobierno sirio ante la afrenta que implicaba la expansión de la llamada “Primavera Árabe” en ese país.

Por otro lado, el sunita Movimiento del Futuro se mostró entusiasta ante la posibilidad de la caída del gobierno de Al-Assad, convencido que ello derivaría en una mayor autonomía para Líbano, siempre a la sombra de su poderoso vecino. El entusiasmo del partido de Hariri era compartido por Arabia Saudita, su benefactora, expectante ante la posibilidad de derribar a uno de los principales alfiles de Teherán en el Levante.

Ello derivó en un enfrentamiento entre ambas agrupaciones, y la toma de decisiones políticas quedó paralizada por las indefiniciones en torno a la seguridad fronteriza, la paralización de las designaciones en altos cargos en los organismos de defensa y seguridad, el nulo avance del Tribunal Especial para el Líbano (TEL), la incapacidad para contener las tensiones internas en la población con escaladas de violencia, entre otras cuestiones. Todo ello produjo la caída del gabinete encabezado por Najib Miqati en 2013. No fue hasta diez meses más tarde que el nuevo Primer Ministro Tammam Salam fue designado, fruto del diálogo entre Hezbolá y Arabia Saudita.

La tensión entre sunitas y chiitas prendió no solo en el plano político, a través del enfrentamiento entre el Movimiento del Futuro y Hezbolá. También incluyó un conjunto de amenazas nuevas a la vida cotidiana de los libaneses, que otra vez comenzó a ser azotada por acciones de terror. Otros rostros de la rivalidad sunita-chiita en el territorio libanés, que eclosionaron tras el comienzo de la guerra en Siria, han sido los siguientes:

- En **Trípoli** se dieron enfrentamientos recurrentes entre sus habitantes. Los más comunes derivaban de la rivalidad entre el barrio sunita de Bab-Al-Tabbaneh, identificado con la oposición siria, y la zona alauita de Jabal Mohsen, habitada por partidarios de Al-Assad. En 2011, las escaramuzas entre ambos grupos empujaron a la participación del Ejército libanés para mantener la paz.
- Algo similar sucedió en 2013, en **Sidón**. Los seguidores del clérigo sunita Ahmad Al-Assir, que denunciaba la presencia de chiitas libaneses en el conflicto sirio, se

enfrentaron a los militantes de Hezbolá. El Ejército nacional tuvo que intervenir nuevamente para calmar a las partes.

- Los distritos chiitas de **Beirut** también fueron arrastrados al desastre. Hubo dos atentados en Dahieh en 2013, presuntamente armados por la oposición a Al-Assad, y otro en Bourj Al-Barajne en 2015, ideado por agrupaciones afiliadas a Al-Qaeda. Tampoco quedaron exentos de la violencia del radicalismo islámico los intereses iraníes en la ciudad, tan caros a Hezbolá. La Embajada sufrió un ataque por un coche bomba en 2013 y, un año más tarde, un centro cultural iraní fue atacado por dos suicidas.
- La localidad de **Arsal**, en el noreste del Líbano y fronteriza con Siria, también fue arrastrada al conflicto en varias ocasiones: en 2012 fue víctima de un ataque aéreo realizado por el gobierno de Al-Assad, en 2013 el Ejército fue emboscado por los militantes islamistas y, en 2014, las fuerzas armadas e ISIS se pelearon durante cinco días por el control de la ciudad, que quedó finalmente bajo soberanía del gobierno nacional.
- En la localidad de **Qaa**, cercana a la frontera siria y habitada fundamentalmente por cristianos, tuvieron lugar en junio de 2016 una serie de atentados contra la población civil, organizada por el radicalismo islámico.
- También pertenecen a esta lista los **asesinatos** de dos referentes políticos libaneses cuya muerte quedó sin resolver. Ambos eran cercanos a la familia Hariri, sunitas y opositores explícitos a Al-Assad. Por un lado, la de Wissam Al-Hassan en 2012, cabeza del organismo inteligencia al interior de la gendarmería nacional (2006-12). Por otro, en 2013, la de Mohammad Chatah, ex Ministro de Finanzas (2008-09).

La seguridad mejoró hacia 2014-15, fruto del diálogo que en este punto encararon el Movimiento del Futuro y Hezbolá, bajo los auspicios del Primer Ministro. Ello permitió el despliegue de tropas del Ejército en la región de Bekaa y las ciudades de Trípoli, sumados a operativos más intensos en Beirut. La seguridad no dejó de estar amenazada por la presencia de agrupaciones islamistas extremas, pero la conflictividad encarada por actores nacionales bajó. Se mantuvieron las disputas en otros puntos, empero de un cariz más administrativo: nombramientos diversos en las fuerzas de seguridad, la dirección de los controles aeroportuarios, etc. Pero la seguridad exterior se convirtió en un tema de trabajo conjunto.

Como se observa, el conflicto sirio ha estado muy presente en Líbano, y ha trasladado el tradicional eje de tensiones entre musulmanes y cristianos a uno nuevo, que replica el de la guerra vecina: el enfrentamiento sectario entre sunitas con chiitas. De hecho, es posible realizar paralelismos entre picos de combate en Siria que se replican en el Líbano. Por ejemplo, el momento de mayor tensión en Trípoli tuvo lugar cuando el Partido de Dios realizó una incursión victoriosa en la ciudad de Al-Qusayr, que gobernaban los opositores a Al-Assad, entre mayo y junio de 2013. Justamente, ambos grupos se identifican con dos partidos políticos, que son el Movimiento del Futuro y el Hezbolá. Mientras para los primeros Siria es terreno fértil para el fortalecimiento de Irán, para los segundos es zona de reproducción del extremismo islámico más conservador y, al mismo tiempo, una posibilidad para el fortalecimiento de Israel (Felsch y Wählsich, 2016).

Conclusiones: ¿Un “Estado Penetrado”?

Habiendo considerado la cuestión el vínculo entre Irán, Arabia Saudita y Líbano, ¿qué se puede entonces decir sobre estos Estados, donde hasta los resortes más recónditos de su soberanía interior, como los partidos políticos, las Fuerzas Armadas y la política exterior, reciben presión tan intensa por parte de otros actores externos? Sobre esto, nos ha arrojado un poco de luz el autor Leo Carl Brown al hablar sobre el “Estado Penetrado”:

“Un sistema político penetrado es aquel que no es ni absorbido por el desafiador foráneo ni puede liberarse de la sujeción al mismo. Un sistema penetrado existe en confrontación continua con un sistema político dominante exterior. El mejor modo de medir el grado de

penetración de un sistema político es observar cómo las diferencias entre las políticas locales, regionales, nacionales e internacionales se vuelven borrosas” (Brown, 1984:5)

Líbano, en relación al postulado de Brown, es un sistema político penetrado, donde no hay uno sino dos sistemas políticos dominantes exteriores: el de Irán y el de Arabia Saudita. Estos sistemas foráneos, aunque compiten entre sí por controlar el timón del actor penetrado, también dialogan, negocian y pactan su accionar sobre el Líbano cuando las tensiones se vuelven extremas, buscando, en esos momentos, salidas equilibradas que sumergen al país en un ámbito de neutralidad vigilada. No hay voluntad de absorción del Estado en cuestión, sino de penetración.

Medio Oriente es una región enteramente interpenetrada, donde los Estados se relacionan entre sí y entre los poderes foráneos de una manera compleja. Siguiendo a Brown, el autor establece que:

“We do presuppose several important points concerning the Middle East as an international relations subsystem: it is a distinctive region, characterized by a shared history and culture, that has been intensively penetrated by the Western state system for at least the past two centuries. It is, and has long been, composed of polities differing greatly in size, wealth, and power. These many polities interact among themselves and without side powers in a complex pattern” (Brown, 2004:304).

En tal sentido, la complejidad del escenario regional a la que alude Brown está siempre presente. La cuestión siria agrega complejidad al vínculo sirio-libanés y a la rivalidad iraní-saudita. Por tanto, no basta con focalizar la dinámica en la que interactúan los países en cuestión sin tener en cuenta la actividad regional. Además, se debe poner sobre la mesa la necesidad de considerar también las vinculaciones de la zona con las potencias occidentales. Por otra parte, los actores nacionales de los Estados penetrados aprovechan la presión de las potencias y la rivalidad que entre ellas se presenta para su propio beneficio, afirma Brown. Ello vuelve a esas naciones mucho más inestables.

En la misma línea, advierte Anoush Ehteshami que en Medio Oriente se contempla una “región sin regionalismos”, fruto de las pujas entre las potencias por delimitar identidades nacionales en la zona que resulten afines a sus intereses:

“Colonialist policies of the European powers, and then the 1945–89 Cold War, have had much to do with the creation of divisions in the Arab world. Sovereign Arab states have found it hard to create an effective Arab-wide platform to share, as manifested in the failures of the Arab League as a regional organization since its foundation in 1945. Arab states, since their foundation, have been divided, largely thanks to the machinations of such western European powers as France, Britain and Italy, and their own desire to carve for themselves national identities” (Ehteshami, 2007:41).

Como resultado, el nivel de tensión intrarregional es elevado, así como es dificultosa la cooperación, privándose estos vecinos del armado de un mínimo mercado zonal. Por eso, en lugar de hablar de una región fragmentada, resulta más propio identificarla como una zona fracturada, debido a las disidencias que históricamente se han dado en su interior: la presencia israelí que genera dependencia en materia de defensa de actores externos, los problemas ideológicos vinculados a la creación de la República Árabe Unida, el impacto de la Revolución Islámica en Irán, la invasión iraquí a Kuwait, la lucha contra el terrorismo, etc. Por tanto, la situación libanesa, en lugar de ser un factor de atención que convoque a la unidad regional, es un nuevo factor de división donde las opiniones de las partes derivan en la rápida conformación de subgrupos antagonicos.

En otras palabras, los gobiernos de Riad y Teherán, a través de su estrategia para Siria, desplegaron sus aspiraciones sobre el rol que Líbano debe jugar en ese contexto. Por tanto, las pretensiones que ambas potencias han tenido en relación a la “República Mercante” no estuvieron vinculadas únicamente al contexto interno del país, sino también al papel que pretendieron que Líbano desempeñe a nivel regional.

Es por ello que se puede aventurar que, en el caso libanés, se está en presencia de un Estado interpenetrado en una región fragmentada. Envuelto en la permanente articulación de actores domésticos, regionales e internacionales, la fragmentación interna del Líbano es alentada por la agitación de terceros países. Pero el Líbano no es una excepción, sino una muestra de cómo la división promovida desde el exterior es también una constante regional.

Bibliografía

- AKBARZADEH, S.; CONDUIT, D. (2016). Charting a New Course? Testing Rouhani's Foreign Policy Agency in the Iran-Syria Relationship, en AKBARZADEH, S.; CONDUIT, D., *Iran in the World. President Rouhani's Foreign Policy*, Palgrave and Macmillan, London
- AL-HIBRI, T. (2004). Islam, en MATTAR, P. (comp.) (2004). *Encyclopedia of the Modern Middle East and North Africa*, MI: Thompson-Gale, Farmington Hills
- BOROJERDI M.; RAHIMKHANI, K. (2016). The Office of the Supreme Leader: Epicenter of a Theocracy, en BRUMBERG, D.; FARHI, F. (comps.), *Power and Change in Iran. Politics of Contention and Conciliation*, Indiana University Press, Indianapolis
- BROWN, L. C. (1984). *International Politics and the Middle East: Old Rules, Dangerous Game*, IB Tauris, London
- BROWN, L. C. (2004). *Diplomacy in the Middle East: The International Relations of Regional and Outside Powers*, IB Tauris, London
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA) (2012). *The World Factbook* (online). Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>. Consulta: 11 de febrero de 2017
- EHTESHAMI, A. (2007). *Globalization and Geopolitics in the Middle East: Old Games, New Rules*, Routledge, New York
- FELSCH, M.; WÄHLSICH, M. (comps.) (2016). *Lebanon and the Arab Uprisings: in the Eye of the Hurricane*, Routledge, New York
- HADDAD, B.; WIND, E. (2014). The Fragmented State of the Syrian Opposition, En KAMRAVA, M., (comp.) (2014), *Beyond the Arab Spring. The Evolving Ruling Bargain in the Middle East*, Oxford University Press, New York
- HARTMANN, L. (2016). *Saudi Arabia as a regional actor: threat perception and balancing at home and abroad* (online). Disponible en http://www.sciencespo.fr/psia/sites/sciencespo.fr/psia/files/HARTMANN_Laura_KSP_Paper_Award.pdf. Consulta: 2 de marzo de 2017
- JABBOUR, R. (2016). *Saudi Policy in Lebanon in Review* (online). Disponible en <http://meirss.org/2016/11/15/>. Consulta: 6 de febrero de 2017
- KEYNOUSH, B. (2016). *Saudi Arabia and Iran: Friends or Foes?*, Palgrave and Macmillan, London
- NORTON, A. (2014). *Hezbollah. A Short History*, Princeton University Press, Princeton
- SALIBI, K. (1988). *A house of many mansions: the history of Lebanon reconsidered*, IB Tauris, London
- VLOEBERGHES, W. (2012). The Hariri Political Dynasty after the Arab Spring, *Mediterranean Politics*, Volumen 17, número 2, pp. 241-248

ARTÍCULO DE OPINIÓN

Reflexiones sobre Armenia hoy Una visita a Ereván

Ricardo Torres*

En la segunda mitad de septiembre de 2017, volví a Ereván, capital de Armenia, donde había estado en 2003 para realizar entrevistas para mi tesis doctoral sobre el conflicto de Nagorno-Karabagh -que los armenios mantienen con Azerbaiyán- y sus consecuencias sobre el nacionalismo armenio (1998-2016).

Mi primera impresión al llegar a Ereván fue favorable ya que el aeropuerto internacional de Zvartnots, 12 Km al oeste de la ciudad, es una construcción moderna muy diferente del viejo aeropuerto soviético que yo había conocido. Cabe destacar que el mismo está gerenciado en la actualidad por *Armenia International Airports* de Eduardo Eurnekian, responsable de las obras de ampliación y mejoras a partir de 2004.

Vale la pena en este momento hacer una breve introducción sobre Ereván, colocándola en la geografía y en la historia de Armenia. Ereván es la capital de Armenia desde 1918 (de la Primera República en 1918-1920, de la República Socialista Soviética en 1920-1991 y de la Tercera República desde 1991)¹. La ciudad está ubicada en las márgenes del río Hrazdan, en las llanuras de Ararat, en el altiplano armenio² y a sólo 23 km de la frontera entre Armenia y Turquía cerrada en 1993. Con una altura promedio entre los 900 y los 1.400 msnm, Ereván está rodeada en su parte alta por montañas en tres lados, mientras que en su parte inferior, el río Hrazdan forma un cañón que divide a la ciudad en dos partes. El monte Ararat, volcán apagado formado por dos picos: el Gran Ararat de 5.137 m y el Pequeño Ararat (Monte Sis) de 3.896 m, actualmente en Turquía y a 32 km de la frontera armeno-turca, hacia el sur de Ereván, se puede distinguir perfectamente desde todo Ereván. Ararat, considerado el lugar mítico donde se posó el arca de Noé, es un símbolo nacional armenio y está representado en el escudo de armas del país. Los volcanes extinguidos de Aragats de 4.090 m y Azhdahak de 3.597 m están al norte y al este de la ciudad.

Antes de entrar en la historia y arquitectura de Ereván, y con ellas de algún modo en la de Armenia, es importante destacar tres temas de vital importancia que marcaron la historia

* Doctorando en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina); MBA (Dartmouth College); MIM (Thunderbird); Licenciado en Economía y Administración de Empresas, Universidad Católica Argentina. Trabajó para Reuters Ltd. entre 1986 y 2003 siendo Director General para Rusia y el CEI entre 2001 y 2003. Correo electrónico: rtorres1957@hotmail.com

¹ Ereván es la doceava capital histórica de Armenia como Estado independiente desde el 331 a.C. hasta la fecha. Seis de las capitales históricas (Yervandashat, Tigranakert, Bagaran, Shirakavan, Kars y Ani) estaban ubicadas en Armenia Occidental y una (Sis) en Cilicia, ambas regiones actualmente en Turquía. Sólo cinco se encuentran en el actual territorio de la República de Armenia (Armavir, Artashat, Vagharshapat, Dvin y Ereván), llamado históricamente Armenia Oriental. El territorio de la actual República de Armenia de 29.743 km² representa aproximadamente un 8-9 % del territorio del reino de Armenia en el 301 d.C., bajo la dinastía de los Arsacid o Arshakuni (331 a.C. al 428 d.C.), y un 20 % del territorio del reino de Armenia en el año 1000, bajo la dinastía de los Bagratuni (884-1045). La mayor parte de las tierras históricas de Armenia están ocupadas por Turquía en la actualidad.

² El altiplano armenio es una meseta con una superficie aproximada de 400.000 km² y está ubicado entre el altiplano de Anatolia y el altiplano iraní y limita hacia el norte con las Montañas del Cáucaso y hacia el sur con la Mesopotamia.

presente de ese pueblo: el surgimiento del nacionalismo a fines del siglo XIX, el genocidio a manos de los otomanos en 1915-1923 y la guerra de Nagorno-Karabagh.

Con respecto al nacionalismo cabe destacar el aporte de la literatura que, a mediados del siglo XIX, contribuyó a generar un renacimiento intelectual que no se había visto en Armenia desde el siglo V d.C. El romanticismo fue la respuesta que encontraron los escritores para construir un nuevo nacionalismo que a su vez llevaría a la insurrección, particularmente entre los armenios orientales (Oshagan, 2004:164-5; Panossian, 2006:142).

Consecuentemente, el fin del siglo XIX vio surgir también los primeros partidos revolucionarios armenios con distintas actitudes sobre la situación de los armenios, particularmente en Armenia Occidental (Imperio Otomano). El Partido Revolucionario Hnchakian, luego llamado el Partido Hnchakian Social Demócrata, fue el primer partido político armenio con una base nacional e internacional y un programa político claro. Fundado en Ginebra, en 1887, por Maro Vardanian, Avetis Nazarbekian, y otros intelectuales armenios orientales que habían sido influidos por el marxismo y el populismo ruso, el partido tomó el nombre de su periódico *Hnchak* (Campana) que se había inspirado en el periódico ruso *Kolokol* (Campana) de Alexander Herzen³ (Hovannisian, 2004:214-215).

Mientras tanto, en la Armenia Oriental, las medidas represivas de Alejandro III fomentaron la agitación revolucionaria, particularmente de aquellos intelectuales armenios que habían pasado por las sociedades secretas rusas *Zemlia i Volia* (Tierra y Voluntad) y *Narodnia Volia* (Voluntad Popular). Tiflis, la ciudad con la mayor comunidad armenia, se convirtió en la sede de numerosas organizaciones legales, semi legales e ilegales armenias. Las más revolucionarias intentaron estructurar organizaciones guerrilleras para ser infiltradas en Armenia Occidental, llamada *erkir* (patria) por los armenios (Hovannisian, 2004:215).

En 1890 se fundó en Tiflis la Federación de los Revolucionarios Armenios (*Hai Heghapokhakaneri Dashnaksutiun*). Si bien sus miembros fundadores – Kritapor Mikayelian, Simon Zavarian y Stepan Zorian (Rostom)- tenían orientación socialista, evitaron ser identificados como tales con el objetivo de formar una coalición lo más amplia posible. Sin embargo, lograron convencer a sus seguidores de que la libertad política y económica de Armenia estaba basada en los principios del socialismo⁴ (Hovannisian, 2004:215-6).

Si bien no es posible determinar con exactitud cuan prevalentes eran las ideas nacionalistas entre la población armenia en general, se podría sostener que tanto la identidad nacional como el nacionalismo tenían una amplia base de apoyo en la última década del siglo XIX (Panossian, 2006:176). A fines del siglo XIX, había surgido una identidad nacional pan armenia gracias a que la ideología política prevalecía como fuerza unificadora sobre las diferencias culturales y lingüísticas entre armenios orientales y occidentales y a la supremacía del radicalismo nacionalista de los armenios orientales en el ámbito pan armenio. La nación armenia tenía sus idiomas vernáculos, literatura, liderazgo político y organizaciones pan nacionales, aunque los armenios no fueran la mayoría en sus territorios históricos, salvo en algunos distritos. La reconstrucción de la identidad armenia en el siglo XIX se basó sobre principios nacionales antes que religiosos (Panossian, 2006:178-9).

Luego del renacer del nacionalismo al final del período soviético, también hubo cambios en la posición de la diáspora con respecto a Armenia. Nagorno-Karabagh y la

³ El objetivo de los Hnchakistas era la emancipación de Armenia Occidental (otomana) para el corto plazo y la creación de un Estado socialista independiente dentro de un orden socialista internacional, a largo plazo. Altamente centralizados, los órganos centrales del partido permanecieron en Ginebra mientras extendían sus actividades en el Imperio Otomano y Rusia (Hovannisian, 2004:214-215).

⁴ Cuando se realizó el primer congreso en 1892, la organización había cambiado su nombre por el de Federación Revolucionaria Armenia (*Hai Heghapikhakan Dashnaksutiun*) y aprobado un programa político. Las diferencias fundamentales entre los dos partidos se centraron en que los Dashnaks buscaban la libertad y autonomía de Armenia dentro del Imperio Otomano, mientras que los Hnchakistas buscaban la separación e independencia de Armenia Occidental (otomana) (Hovannisian, 2004:215-6).

independencia de Armenia en 1991 llevaron de hecho a modificar la idealización de la patria conceptualizada en la Causa Armenia o “*Hay Tad*” (Libaridian, 1999:82) al constatar la realidad de una lucha de liberación nacional en Nagorno-Karabagh y una Armenia independiente que necesitaba el apoyo de la diáspora. Se pasó de la temporalización de la Armenia Soviética como un museo y una patria temporaria hasta la reunificación con las tierras históricas de Armenia Occidental (Libaridian, 1999:124) a que fueran consideradas como el verdadero foco del pensamiento de la diáspora en referencia a la patria de los armenios. Se llegó al reconocimiento de una realidad sin abandonar el reclamo territorial que adquiere particular relevancia en virtud del centenario del genocidio en 2015.

Con respecto al **Genocidio** perpetrado por los otomanos entre 1915-1923, la cifra generalmente aceptada de las víctimas armenias es de 1.500.000, aunque hay variaciones según los autores que en esa cifra incluyen asesinatos y deportaciones (Walker, 2004:273-4).

El genocidio, que no ha sido reconocido por Turquía, ha marcado la identidad nacional armenia, particularmente en la diáspora. De este modo, la causa armenia se ha territorializado, ya que muchos demandan el retorno de los territorios perdidos en Armenia Occidental.

La guerra de **Nagorno-Karabagh** surgió en 1988, al final del período soviético, cuando comenzaron las manifestaciones en Armenia y en Nagorno-Karabagh en pro de la unificación de Nagorno-Karabagh -territorio de mayoría armenia que formaba una región autónoma bajo control de Azerbaiyán- con Armenia. Estos movimientos fueron enfrentados con *pogroms* en Sumgait, Azerbaiyán, donde docenas de armenios murieron, seguidos por otras manifestaciones violentas en Bakú y Kirovabad (Ganja) en los dos años siguientes. Cerca de 400.000 armenios dejaron Azerbaiyán y 170.000 azeríes dejaron Armenia en medio de tensiones nacionalistas. Mientras tanto, Armenia y Nagorno-Karabagh invocaron la ley soviética pidiendo un cambio administrativo. A fines de 1990 y comienzos de 1991, el ejército soviético participó en acciones militares apoyado por unidades azeríes, las cuales forzaron el éxodo de entre 150.000 y 200.000 armenios que habitaban el norte de Nagorno-Karabagh. En la primavera de 1991 el conflicto comenzó a militarizarse. Luego del fracasado golpe en Moscú de agosto de 1991, Azerbaiyán proclamó su independencia. En septiembre de ese año Nagorno-Karabagh informó que no deseaba seguir formando parte de Azerbaiyán, y proclamó su propia independencia, ratificada ese mismo diciembre. Las acciones militares se intensificaron, primero con una ofensiva de Azerbaiyán desde el sur, entre diciembre 1991 y mayo de 1992, interrumpida por las victorias armenias en Khojali, Shushi (Shusha en azerí) y Lachin. A esto le siguió una segunda fase en el verano de 1992 con una fuerte ofensiva de Azerbaiyán apoyada por mercenarios extranjeros que ocuparon la mitad de Nagorno-Karabagh. Los armenios contra atacaron a partir de octubre de 1992 y hasta septiembre de 1993 cuando la mayor parte de Nagorno-Karabagh fue liberado y se ocuparon 5.500 km² de territorio de Azerbaiyán. Desde Bakú se intentó una contra ofensiva en septiembre de 1993 sin mayores resultados. Cuando se firmó el armisticio en mayo de 1994, las fuerzas armenias ocupaban casi todo Nagorno-Karabagh y siete distritos de Arzerbaiyán, situación que se mantiene hasta la actualidad. Los incidentes en la línea de separación han sido constantes desde entonces, sin embargo no se ha desplegado una fuerza de paz. Las conversaciones que comenzaron en los 90 no han dado resultado hasta el presente (Chaliand, 1994:XIV-XV; Croissant, 1998:41; Hakobyan, 2010:90-95).

Ereván: su historia

Ereván fue fundada en el 783-782 a. C. en la fortaleza de Erebuni -que aún se puede visitar- por órdenes del rey Argishti de Urartu, por lo que está considerada una de las ciudades más antiguas del mundo continuamente habitadas (Russell, 2004:27). Ereván cayó en manos de los medos y luego de los iraníes. Bajo la dinastía de los Aqueménidas, Erebuni fue uno de los principales centros de la satrapía (provincia) de Armenia. Erebuni adquirió bajo dominio aqueménida el carácter de una ciudad iraní. Al establecerse el primer reino de Armenia bajo las sucesivas dinastías de los Orontid, los Artaxiad y los Arsacid entre el 331 a.C. y el 428 d.C.,

Erebuni perdió importancia estratégica, ya que las primeras dinastías armenias desarrollaron otras ciudades y fundaron otras capitales.

La situación no cambió durante las sucesivas ocupaciones de los iraníes sasánidas entre el 428 d.C y 658 d.C., de los árabes entre el 658 d.C.⁵ y mediados del siglo VIII, de los Bagratuni desde mediados del siglo VIII hasta 1045, de los bizantinos desde 1045 hasta 1064, de los turcos selyúcidas entre 1064 y el siglo XIII, de los mongoles durante los siglos XIII y XIV ya sea directamente o a través de sus vasallos los Zakarid, y de las tribus turcas de los Kara Koyonlu y AqKoyonlu entre los siglos XIV y XVI.

La ciudad sufrió, no obstante, las devastaciones de la invasión de Tamerlán entre 1387-1402 y del líder turco Qara Iskander entre 1420 y 1436. El retorno del Catholicos (líder espiritual) de la Iglesia Apostólica Armenia a Vagharshapat, en las afueras de Ereván, desde Sis en Cilicia, en 1441, le devolvió a la ciudad una centralidad importante para los armenios (Kouymjian, 2004: 1-7).

A comienzos del siglo XVI, toda la Armenia Oriental incluida Ereván quedó bajo dominio de los safávidas de Irán y de las dinastías que le sucedieron a partir de 1736, que la controlaron hasta 1828, salvo breves períodos bajo control otomano⁶ (1582-1604, 1635-1636 y 1724-1736). Durante el reinado de Abbas I de Irán a fines del siglo XVI y comienzos del siglo XVII, muchos armenios fueron deportados a Irán y los musulmanes (iraníes, turcos, kurdos y azeríes) pasaron a representar gradualmente el 70 % de la población para comienzos del siglo XIX. En 1827 los rusos ocuparon Ereván durante la guerra ruso-iraní de 1826-1828 y vieron confirmada su posesión de la ciudad y de Armenia Oriental por el Tratado de Turkmenchay de 1828. Ereván tenía en 1830 aproximadamente 11.400 habitantes, de los cuales había 7.000 musulmanes y 4.000 armenios (Kouymjian, 2004:14-21; Bournoutian, 2004:81, 106; Suny, 2004:109-112).

Los rusos favorecieron una política de *resettlement* de armenios de Irán y del Imperio Otomano en la ciudad. Ereván fue escogida como capital de la Región (*Oblast*) Armenia hasta 1840, se incorporó a la Gobernación (*Gubernia*) de Georgia-Imeretia en 1840 y pasó a ser la capital de la nueva Gobernación (*Gubernia*) de Ereván en 1849, situación que se mantuvo hasta la caída del Imperio Ruso en 1917. En 1836, el Estatuto (*Polozhenie*) reguló las relaciones entre el gobierno zarista y la Iglesia Apostólica Armenia, que recibió una autonomía considerable. También la sede de Echmiadzin en Vagharshapat recibió la primacía sobre las diócesis armenias en Rusia. La ciudad creció considerablemente bajo el dominio ruso, pero mantuvo el carácter de una ciudad provincial iraní, a pesar de las nuevas construcciones europeas. Se abrieron nuevas escuelas y se construyeron nuevas iglesias. La primera imprenta se instaló en la ciudad y Ereván contó con un teatro europeo por primera vez. La calle Astafyan, centro de la vida comercial europea de la ciudad fue inaugurada, instalándose en la ciudad las primeras fábricas de cognac y bebidas alcohólicas. En 1879, Alejandro II de Rusia concedió a Ereván el estatus de ciudad. A comienzos del siglo XX, Ereván tenía entre 29.000 y 30.000 habitantes. A comienzos del siglo XX, el ferrocarril unió Ereván con Alexandropol (Gyumri), Tiflis (Tbilisi) y Julfa, y la primera biblioteca pública de la ciudad abrió sus puertas (Suny, 2004:113-126).

La guerra entre armenios y azeríes en el Cáucaso en Rusia, entre 1905 y 1907, reforzó el carácter nacional de los Dashnaks ya que los llevó a proteger los intereses de la Iglesia Apostólica y de las clases altas de la sociedad armenia en el Cáucaso ruso a la que antes habían criticado, ante los ataques del régimen zarista (Dasnabedian, 2013:95, 105).

Luego de la revolución de octubre de 1917 (noviembre según el calendario gregoriano) y la toma del poder por los bolcheviques en Petrogrado, los líderes georgianos, armenios y musulmanes (azeríes) del Cáucaso del Sur formaron la Federación Transcaucásica, de corta vida, pues se disolvió ante el avance de las fuerzas otomanas y el retiro ruso en las postrimerías de la Primera Guerra Mundial. Luego del Tratado de Batum, el 28 de mayo de 1918, en Tiflis

⁵ A partir del siglo VII, Erebuni comenzó a ser llamada Ereván.

⁶ Los otomanos llamaron Revan a Ereván.

(Tbilisi), la capital de Georgia, el Consejo Nacional Armenio proclamó la Primera República de Armenia con capital en Ereván, en circunstancias humillantes para los armenios. Los Dashnaks controlaron la Primera República hasta su caída en 1920. Cerca de 75.000 refugiados de Armenia Occidental que lograron escapar del genocidio perpetrado por el Imperio Otomano llegaron a Ereván en 1919. Mientras el Tratado de Sèvres abría la puerta a la creación de una Gran Armenia en 1920, ante el avance turco, los bolcheviques ocuparon el país el 4 de diciembre de 1920 proclamando la República Socialista Soviética (Hovannisian, 2004: 284-301; 330-346).

Bajo el régimen soviético, y a pesar de las numerosas restricciones a las libertades individuales y a la represión de cualquier intento nacionalista, Armenia se benefició de su integración en la economía soviética y alcanzó un alto grado de industrialización. Las olas importantes de inmigración armenia entre 1921 y 1936 y de 1946 a 1948 acentuaron el perfil monoétnico de Armenia, extendiéndose el uso del idioma armenio. Armenia sufrió muchas pérdidas humanas durante la Segunda Guerra especialmente como porcentaje de su población. En los años sesenta comenzaron los primeros reclamos nacionalistas (Suny, 2004:347-387).

El Terremoto de 1988, el derrumbe del régimen soviético, la independencia en 1991 y la guerra de Nagorno-Karabagh, junto a las penurias de los años 90, trajeron nuevos desafíos a Armenia y a Ereván. La ciudad y el país tuvieron que adaptarse a una economía en guerra -con las fronteras cerradas con dos de sus cuatro vecinos (Turquía y Azerbaiyán), situación que continúa hasta la actualidad- y a una alta tasa de emigración. Sólo en este siglo, y debido en gran parte a la ayuda de la diáspora, la economía comenzó a mostrar signos de revitalización.

Ereván: su arquitectura

Bajo el régimen soviético se aprobó un plan urbanístico integral diseñado por el arquitecto Alexander Tamanian en 1924. Tamanian incorporó las tradiciones urbanísticas nacionales en su plan, radial circular, que incorporó muchas de las calles existentes. Muchos edificios históricos (iglesias, mezquitas, la fortaleza iraní, baños públicos, bazares y *caravanserais*) fueron demolidos. Numerosos distritos de Ereván que rodeaban la zona central (Arabkir, Malatia-Sebastia y Nork-Marash) fueron bautizados con el nombre de poblaciones en Armenia Occidental destruidas por los otomanos durante el genocidio.

Ereván sufrió una disminución de su población ya que pasó de tener 1.2 millones de habitantes en 1989 -bajo el régimen soviético- a tener un poco más de un millón en 2011, debido fundamentalmente a la emigración de los armenios en busca de mejores condiciones de vida. La minoría azerí dejó Ereván a fines de los años 80, al comenzar el conflicto de Nagorno-Karabagh, y la mayor parte de la minoría rusa lo hizo en los 90, debido a la crisis económica.

El distrito de Kentron es el centro de Ereván, y ha sufrido transformaciones importantes desde comienzos de siglo, con importantes obras de construcción y mejoras y la apertura de nuevas avenidas, como Monte Melkonian y Northern Avenue, significando la destrucción de muchos edificios históricos.

La Plaza de la República, la Ópera y la Cascada figuran entre los monumentos más importantes de la ciudad y fueron desarrollados en parte siguiendo el plan original de Tamanian y el plan de Jim Torosyan. La Plaza de la República, llamada Plaza de Lenin bajo el régimen soviético, está rodeada de cinco edificios neoclásicos en piedra toba volcánica (*tuff*) amarilla y rosa con motivos armenios. La Cascada, una gigantesca escalera que sale del distrito de Kentron, fue diseñada por los arquitectos Jim Torosyan, Aslan Mkhitarian y Sargis Gurzadyan en 1971 y completada en 1980. A comienzos de este siglo fue completamente renovada y es una de los centros de vida nocturna de la ciudad. Desde su exterior se tienen magníficas vistas de Ereván y el Monte Ararat. En su cima se levanta el monumento construido en 1970 que conmemora la soviétización de Armenia y un poco más al noreste, y ubicada en una colina, en el Parque de la Victoria, la estatua de la Madre Armenia reemplaza a una estatua de Stalin erigida en 1950. Centro de las peregrinaciones para honrar los mártires armenios caídos en la

Segunda Guerra, tiene en su base un museo militar, que en la actualidad está casi dedicado en exclusividad a la Guerra de Nagorno-Karabagh.

Las obras del Teatro de la Ópera, según un diseño de Tamanian, comenzaron en 1930 como parte de las celebraciones del 10 aniversario de la Armenia soviética, y concluyeron en 1933 aunque la sala se terminó en 1939 y el conjunto en 1953. La Ópera y la Plaza de la Libertad, llamada Plaza de la Ópera hasta 1991, que está situada al sur de la misma están ubicadas en el Parque de la Opera. La Plaza fue el escenario de manifestaciones multitudinarias a comienzos de 1988 que marcaron el comienzo del reclamo armenio para la reunificación de Nagorno-Karabagh con Armenia y también lo fue de protestas populares luego de las elecciones presidenciales en 1996, 2003, 2008 y 2013.

La más grande iglesia armenia del mundo, la Catedral de San Gregorio el Iluminador, fue consagrada en Ereván en 2001, al conmemorarse 1.700 años de cristianismo en Armenia. Las ruinas de la iglesia de Madre de Dios Katoghike del siglo VI y de la capilla de la Madre de Dios del siglo IV se encuentran en Avan, distrito al norte de Ereván, y son las más antiguas de la ciudad. Muchas de las iglesias antiguas y medievales de la ciudad fueron destruidas en los años 30 por los soviéticos. De las iglesias del centro, se destacan la iglesia Katoghike, capilla medieval de 1264 bien preservada, la iglesia de Soravor Surp Astvatsatsin construida después del terremoto de 1679 que destruyó gran parte de Ereván y la catedral de San Sarkis de 1842.

De las ocho mezquitas que había en Ereván en el siglo XIX, sólo sobrevive la Mezquita Azul, reabierto en los años 90 con apoyo de Irán y que sigue el Islam chií.

Entre los principales museos de la ciudad, fundados poco después de la soviétización de Armenia, se destacan el Matenadaran, biblioteca, museo y centro de investigación que guarda cerca de 17.000 antiguos manuscritos y biblias de la Edad Media, con una valiosa colección de antiguos manuscritos en armenio antiguo, griego antiguo, arameo, asirio, hebreo, latín y farsi; el Museo Sergei Parajanov dedicado a este cineasta soviético perseguido durante el régimen soviético; y la Galería Nacional y el Museo de Historia de Armenia en la Plaza de la República. En el primero de ellos pude visitar una exposición dedicada al pintor ruso de origen armenio Iván Aivazovsky famoso por sus paisajes marinos.

El Museo del Genocidio está ubicado en la colina de Tsitsernakaberd, en las afueras de Ereván. El memorial fue construido en 1967 y el museo en 1995. El memorial consta una estela de 44 metros que representa el renacimiento del pueblo armenio y doce losas de basalto gris que representan las provincias armenias perdidas durante el genocidio en la actual Turquía, con una llama eterna en el centro que recuerda los 1.5 millones de armenios masacrados durante el genocidio de 1915-23. En el parque, una muralla de 100 metros de largo recuerda los poblados donde ocurrieron las masacres. El 24 de abril de 1965, en el 50° aniversario del genocidio armenio, fuertes demostraciones en demanda de la recuperación las tierras armenias, tanto en Turquía como Azerbaiyán, ocurrieron en Ereván (Mutafian, 1994:145-6).

Al oeste de Ereván, y a una distancia de 18 km, se levanta la ciudad de Vagharshapat, que es la sede Echmiadzin, la residencia del Catholicos de todos los armenios. Vagharshapat, una de las doce capitales históricas de Armenia y sede el Catholicos nuevamente desde 1441 alberga no sólo la catedral, sede del Catholicos originalmente construida en el siglo IV, sino también, entre muchos otros edificios importantes, las iglesias de San Hripsime, del siglo VII y de San Gayane también del siglo VII, joyas de la arquitectura eclesiástica armenia.

Independientemente de todos los avances a partir de 1991, Armenia tiene grandes desafíos por delante: la necesidad de una mejor coordinación con la diáspora, reducir la emigración, una mayor diversificación de la economía y de sus mercados externos y mantener a Nagorno-Karabagh en manos armenias. A pesar de todos esos desafíos, Ereván es una excelente introducción al país y muestra todas las características de una moderna capital europea.

Bibliografía

- BOURNOUTIAN, G. (2004), Eastern Armenia from the Seventeenth Century to the Russian Annexation, en HOVANNISIAN, R., *Armenian People from Ancient to Modern Times, Vol. II, Foreign Dominion to Statehood, The Fifteenth Century to the Twentieth Century*, St. Martin's Press, New York
- CHALIAND, G. (1994), Preface, en CHORBAJIAN, L., DONABEDIAN, P., MUTAFIAN, C., *The Caucasian Knot, The History and Geopolitics of Nagorno-Karabagh*, Zed Books, London
- CHORBAJIAN, L. (1994), Introduction to the English Language Edition, en CHORBAJIAN, L., DONABEDIAN, P., MUTAFIAN, C., *The Caucasian Knot, The History and Geopolitics of Nagorno-Karabagh*, Zed Books, London
- CROISSANT, M. P. (1998), *The Armenia-Azerbaijan Conflict, Causes and Implications*, Praeger, Westport, CT
- DASNABEDIAN, H. (2013), *Historia de la Federación Revolucionaria Armenia (1890-1924)*, Editorial Diario Armenia, Buenos Aires
- HAKOBYAN, T. (2010), *Karabagh Diary, Green and Black, Neither War nor Peace*, Gadarigian, Antelias, Lebanon
- HOVANNISIAN, R. (2004), The Armenian Question in the Ottoman Empire 1876-1914, en HOVANNISIAN, R., *Armenian People from Ancient to Modern Times, Vol. II, Foreign Dominion to Statehood, The Fifteenth Century to the Twentieth Century*, St. Martin's Press, New York
- HOVANNISIAN, R. (2004), Armenia's Road to Independence, en HOVANNISIAN, R., *Armenian People from Ancient to Modern Times, Vol. II, Foreign Dominion to Statehood, The Fifteenth Century to the Twentieth Century*, St. Martin's Press, New York
- HOVANNISIAN, R. (2004), The Republic of Armenia, en HOVANNISIAN, R., *Armenian People from Ancient to Modern Times, Vol. II, Foreign Dominion to Statehood, The Fifteenth Century to the Twentieth Century*, St. Martin's Press, New York
- KOUYMJIAN, D. (2004), Armenia from the Fall of the Cilician Kingdom (1375) to the Forced Emigration under Shah Abbas (1604), en HOVANNISIAN, R., *Armenian People from Ancient to Modern Times, Vol. II, Foreign Dominion to Statehood, The Fifteenth Century to the Twentieth Century*, St. Martin's Press, New York
- LIBARIDIAN, G. (1999), *The Challenge of Statehood, Armenian Political Thinking since Independence*, Blue Crane Books, Watertown, MA
- MUTAFIAN, C. (1994), Karabagh in the Twentieth Century, en CHORBAJIAN, L., DONABEDIAN, P., MUTAFIAN, C., *The Caucasian Knot, The History and Geopolitics of Nagorno-Karabagh*, Zed Books, London
- NALBANDIAN, L. (1963), *The Armenian Revolutionary Movement*, University of California Press, Berkeley
- OSHAGAN, V. (2004), Modern Armenian Literature and Intellectual History from 1700 to 1915, en HOVANNISIAN, R., *Armenian People from Ancient to Modern Times, Vol. II, Foreign Dominion to Statehood, The Fifteenth Century to the Twentieth Century*, St. Martin's Press, New York
- PANOSSIAN, R. (2006), *The Armenians, From Kings and Priests to Merchants and Commissars*, C. Hurst, London
- RUSSELL, J. (2004), The Formation of the Armenian Nation, en HOVANNISIAN, R., *Armenian People from Ancient to Modern Times, Vol. II, Foreign Dominion to Statehood, The Fifteenth Century to the Twentieth Century*, St. Martin's Press, New York
- SUNY, R. G. (2004), Eastern Armenians under Tsarist Rule, en HOVANNISIAN, R., *Armenian People from Ancient to Modern Times, Vol. II, Foreign Dominion to Statehood, The Fifteenth Century to the Twentieth Century*, St. Martin's Press, New York.
- SUNY, R. G. (2004), Soviet Armenia, en HOVANNISIAN, R., *Armenian People from Ancient to Modern Times, Vol. II, Foreign Dominion to Statehood, The Fifteenth Century to the Twentieth Century*, St. Martin's Press, New York

WALKER, C. J. (2004), World War One and the Armenian Genocide, en HOVANNISIAN, R., *Armenian People from Ancient to Modern Times, Vol. II, Foreign Dominion to Statehood, The Fifteenth Century to the Twentieth Century*, St. Martin's Press, New York

ARTÍCULO DE OPINIÓN

¿Cuál es el rumbo futuro de la Unión Europea? El debate en torno a los diferentes caminos posibles

María Victoria Álvarez*

La actual Unión Europea (UE), lejos de haber completado una “unión”, está lidiando con varias crisis al mismo tiempo, en ámbitos como la economía, las finanzas, el empleo, las migraciones y la seguridad, y hasta enfrentando fuertes cuestionamientos a su legitimidad política.

Aunque parezca increíble, la hazaña de haber conseguido que franceses y alemanes cooperaran conjuntamente en la segunda posguerra y erigieran un proyecto integracionista en común, se ha visto amenazada en los últimos años por problemas que hacen temblar al bloque hasta sus cimientos.

Pero además, en los últimos meses, los indicios de que las crisis empezaban a ser superadas se ven desafiados por nuevos elementos disruptivos. La decisión del Reino Unido de abandonar la UE, las iniciativas independentistas en algunos Estados miembros y el accionar del (nuevo) gobierno de Estados Unidos hacia los socios europeos se han convertido en las más recientes vicisitudes.

En este marco, en marzo de 2017 la Comisión Europea publicó el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa: Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025* mientras se preparaba para celebrar el 60º aniversario de la firma de los Tratados de Roma¹. El documento destacaba, en un tono ligeramente triunfalista, el logro de siete décadas de paz y una UE ampliada de 500 millones de ciudadanos que viven en una de las economías más prósperas del mundo, pero advertía que, al mismo tiempo, la UE debía mirar hacia el futuro y perfilar la visión de su porvenir con veintisiete Estados miembros en lugar de veintiocho. Así, el documento describe los principales desafíos y oportunidades que encara Europa en el presente y futuro próximos, presentando cinco escenarios sobre cómo podría evolucionar el bloque de aquí a 2025 dependiendo del camino que decida tomar.

Entre los factores que se presentan como desafíos para el futuro de la UE el Libro Blanco implicaba a la debilitada posición de Europa en el mundo en cuanto a población y poder económico en términos relativos, un contexto mundial cada vez más tenso, una sociedad europea que todavía no termina de recuperarse de la crisis económica y financiera, el incremento de las amenazas y la inquietud por la seguridad y las fronteras, así como la creciente desafección por la política y las instituciones por parte de los ciudadanos.

En base al Libro Blanco, este breve artículo de opinión analiza los cinco escenarios propuestos, sus méritos y desventajas y sus implicancias para el rumbo futuro del proceso de integración europea, rumbo que se percibe incierto en la actualidad, tal vez como nunca antes en la historia del bloque. Atendiendo a que, en su presentación del Libro Blanco en el Parlamento

* Doctora en Relaciones Internacionales y docente, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Correo electrónico: maria.alvarez@fcpolit.unr.edu.ar

¹ COMISIÓN EUROPEA, Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf. Consulta: 25 de noviembre de 2017

Europeo, el Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, aseguró que era necesario abrir un debate “difícil” y “real” sobre la UE a veintisiete², el trabajo incluye una breve reflexión crítica en su apartado final, para intentar responder si (y hasta dónde) el documento impulsa el debate difícil y real que marcaba Juncker.

Escenario 1: Seguir igual

Históricamente, la integración europea se desarrolló en base a la idea de avanzar en aquellas cuestiones de menor visibilidad y menos polémicas dando “pequeños pasos”. La integración gradual y acumulativa de sectores concretos de la actividad económica se tradujo en el establecimiento, primero, de un mercado común del carbón y del acero, para avanzar, posteriormente, con la Comunidad Económica Europea y el Euratom. Una vez conseguida la meta de la unión aduanera y de políticas comunes para los sectores involucrados, los países europeos lograron alcanzar el mercado común para las mercancías, servicios y capitales, incluida la libre circulación de personas.

Al constituir a la UE, el Tratado de Maastricht de 1992 suponía una nueva etapa en el proceso de creación de una “unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”, manifestada en sus proyectos de Unión Económica y Monetaria (UEM), introducción de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y gestación de una ciudadanía europea. Ésta ha sido la última maniobra concreta en pos de alcanzar una unión política como meta final de la integración europea, pero el método de los “pequeños pasos” parece agotarse.

El primer escenario, entonces, es el de seguir adelante o continuar igual. Los ‘*insiders*’ en Bruselas se refieren a él como el “modelo de Bratislava”, en referencia a la Declaración de Bratislava, de septiembre de 2016, en la que fue la primera reunión de todos los jefes de Estado y de Gobierno de la UE sin el Reino Unido³. Allí los Veintisiete aceptaban que la UE no es perfecta, pero aseguraban que es el mejor instrumento a disposición para afrontar los desafíos que sufre. Subyace entonces la idea de seguir básicamente como hasta ahora: el mismo modelo de integración imperfecto tal cual lo conocemos hoy en día, con sus ventajas y desventajas.

Es el escenario más realista, sin más integración ni menos, algo que supone seguir “dando resultados concretos”. Sin Reino Unido, en una UE de veintisiete Estados miembros, con este escenario se preserva la unidad del bloque, aunque “ésta puede verse cuestionada en caso de conflictos importantes”, advierte el documento.

Es evidente que la UE puede seguir como hasta ahora, sin grandes cambios, pero esa opción conlleva el riesgo de que en poco tiempo estemos planteando futuros escenarios para un proceso de integración nuevamente en crisis. Seguir igual equivale a continuar con la dinámica de “*politics as usual*”, donde el proceso decisorio permanece siendo difícil de entender, y la capacidad de obtener resultados no siempre se corresponde con las expectativas de los europeos: una lógica que difícilmente logre cerrar la brecha existente entre las instituciones europeas y los ciudadanos, y que se ha acrecentado en los últimos años.

Escenario 2: Solo el mercado único

Las dificultades para avanzar hacia un sistema bancario unificado o una política europea común de asilo constituyen claras manifestaciones actuales de que la integración posee

² Juncker pone sobre la mesa reducir la UE a un simple mercado único, *La Vanguardia*, 1 de marzo de 2017. Disponible en <http://www.lavanguardia.com/internacional/20170301/42430755023/juncker-deshacer-integracion-europea.html> Consulta: 11 de diciembre de 2017

³ CONSEJO EUROPEO, Declaración y hoja de ruta de Bratislava, 16 de septiembre de 2016. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/>. Consulta: 30 de noviembre de 2017

inconvenientes a la hora de prosperar más allá de ciertos límites, y que los Estados son reticentes frente a la puesta en común bajo la égida de la UE de las pocas áreas de política que aún subsisten en la esfera nacional.

La UEM, hoy en funcionamiento en diecinueve de los (aún) veintiocho Estados miembros, se encuentra en graves problemas, y si bien la situación no es tan seria como hace unos años, hay Estados miembros que siguen acusando serios inconvenientes en términos económicos y sociales. Incluso algunos especulan que en Europa, más allá de la fase de mercado común, la integración tiene importantes dificultades para subsistir.

Entonces, el segundo escenario vaticina que la UE de los Veintisiete se centrará gradualmente en el mercado único, al no alcanzar acuerdos los Estados miembros en un número creciente de ámbitos. De hecho, recoge la posibilidad de que los países terminen limitando la UE a un mercado único circunscripto a la libre circulación de bienes y capitales (pero sin garantizar plenamente la libre circulación de personas y servicios).

El Libro Blanco, de esta manera, predice como segunda posibilidad para el futuro de la UE algo que hasta ahora era un tema completamente tabú para Bruselas: olvidarse de la integración progresiva y dar marcha atrás en parte de los avances ya hechos en las últimas décadas.

Esta opción supone centrarse en el ámbito económico y renunciar a una política común en refugiados, inmigración o asuntos sociales. Implica una lenta “deconstrucción” del proyecto actual para centrarse en lo que fue la Comunidad Económica Europea.

Es la alternativa de “deshacer Europa” y aunque principalmente para la Comisión esta opción es aborrecible, “debe evaluarse”⁴. Ahora mismo tampoco es la posición preferida por los Estados miembros. Pero podría llegar a ser una opción para salvar a la integración si las diferencias entre los Estados miembros y entre éstos y las instituciones europeas se incrementan, si no se logran consensos, o hay resultados electorales negativos para la UE actual.

En línea con este escenario, son diversos los analistas que creen que la integración llegó a un punto no sólo donde no puede seguir avanzando sino que sería preferible que retroceda. El sociólogo Wolfgang Streeck, por ejemplo, sostiene que el objetivo a perseguir no es la unión federal (inviabile y, en principio, indeseable para el autor), sino más bien el restablecimiento de las soberanías nacionales. En términos económicos, esto significa desmontar la UEM, regresar a tipos de cambio flexibles y así, a la posibilidad de utilizar la devaluación de la moneda como un instrumento fundamental para abordar los desequilibrios macroeconómicos (Pistone, 2013: 130).

Ya en los años setenta, el autor neofuncionalista Philippe Schmitter advertía que la integración no siempre (ni necesariamente) mantiene como trayectoria una progresión lineal y automática. Schmitter admitía que los actores involucrados en la integración podían no sólo avanzar sino también elegir entre opciones alternativas, como el *spillback*, que implicaba un retroceso en el nivel y el alcance de la autoridad supranacional (Schmitter, 2004).

En este caso, los Estados miembros optan por renunciar al objetivo original de la integración, escogiendo estrategias “desintegrativas”. Como resultado, la toma de decisiones “puede ser más fácil de entender, pero la capacidad de actuar de manera colectiva será limitada”, advierte el Libro Blanco, que añade que esto puede “aumentar la brecha entre las expectativas (ciudadanas) y los resultados a todos los niveles”. Estas estrategias son, por supuesto, costosas sobre todo luego de siete décadas de proceso, e implican el retorno a vinculaciones de tipo bilateral para una gran variedad de ámbitos de política.

⁴ Moscovici: la opción de ‘deshacer’ Europa está sobre la mesa y debe evaluarse, *EFE*, 1 de marzo de 2017. Disponible en <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/moscovici-la-opcion-de-deshacer-europa-esta-sobre-mesa-y-debe-evaluarse/10001-3194276> Consulta: 1 de diciembre de 2017

Escenario 3: Los que desean hacer más, hacen más

La UE de los Veintisiete sigue funcionando como en la actualidad, pero permite a los Estados miembros que lo deseen una mayor colaboración en ámbitos específicos, como los asuntos sociales, la defensa, o la seguridad interior, a través de la cooperación reforzada, un mecanismo que existe en la legislación europea y que nació como consecuencia de la diversidad de sensibilidades, objetivos y prioridades dentro de la UE.

La cooperación reforzada constituye una opción “a la carta” para avanzar, a diferencia de lo que hoy ya existe y que son las cláusulas de *opt-out*, que permiten a los Estados miembros quedar al margen de algunas políticas concretas⁵. Los Estados miembros que desean integrarse más para avanzar (y no para eximirse con cláusulas derogatorias), entonces, pueden hacerlo.

El escenario de las “dos velocidades” o de las “múltiples velocidades” no es precisamente nuevo, como hemos mencionado. Los Tratados lo permiten. La cooperación reforzada fue regulada por primera vez por el Tratado de Ámsterdam (1997) y simplificada por el Tratado de Niza (2001)⁶. Además, es políticamente viable, como lo demuestran iniciativas anteriores tales como el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la conformación de la zona euro, y diferentes acciones en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común.

Las “múltiples velocidades” suponen que no hay un avance en la integración a Veintisiete, sino en diferentes bloques. Es decir, puede haber coaliciones y grupos de países que se ponen de acuerdo para profundizar en un ámbito de política, pero lo decidido no es obligatorio para los demás. De esta manera, en temas muy concretos, si se constata que no hay unidad absoluta, algunos seguirían adelante y otros no. Una fórmula que puede colmar las aspiraciones de quienes tienen cosmovisiones completamente diferentes y hasta enfrentadas dentro de la familia europea.

Esto es lo que ha ocurrido con veintitrés⁷ de los veintiocho países del bloque (a excepción de Malta, Dinamarca, Irlanda, Portugal y Reino Unido), quienes, el 11 de diciembre de 2017, dieron el visto bueno a la creación de una Cooperación Permanente Estructurada en Defensa (PESCO, en sus siglas en inglés), que permitiría, a partir de algunos proyectos iniciales, ir poniendo los pilares de una futura defensa común del bloque en paralelo a la pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de la mayoría de los países de la UE.

Según el Presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, el modelo de “los que desean más, hacen más” es probablemente el escenario más realista de todos. Inclusive, sugirió a partir de este modelo la posibilidad de una especie de “re-concepción” de la UE que implicaría la existencia de un grupo pequeño de miembros de la UE y diferentes niveles de pertenencia para otros países que no están preparados para (o no desean) ser miembros plenos.

En particular, Juncker propuso un “diseño estructurado, abierto a todos” en un formato que comprendería a algunos miembros centrales rodeados por una “órbita” externa de países menos involucrados. Esta estructura más laxa podría incluir a Reino Unido una vez que salga del bloque, por ejemplo, o incluso a Turquía, que ha estado persiguiendo la adhesión a la UE por años⁸.

⁵ Los británicos, por ejemplo, no forman parte del Acuerdo Schengen, ni del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ni tampoco aplican la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, en lo que constituía su tradicional práctica de buscar “salidas parciales” (“*partial exits*”) dentro de la UE.

⁶ Actualmente, las “Cooperaciones reforzadas” se encuentran normadas en el Tratado de la Unión Europea (TUE), en su Título IV (artículo 20), y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en su Título III (artículos 326 a 334).

⁷ Diecinueve de los cuales forman parte de la OTAN.

⁸ Juncker envisions EU overhaul, roles for post-Brexit UK and Turkey, *Deutsche Welle*, 24 de febrero de 2017. Disponible en <http://www.dw.com/en/juncker-envisions-eu-overhaul-roles-for-post-brexit-uk-and-turkey/a-37697208>. Consulta: 5 de diciembre de 2017

No debemos confundir, sin embargo, las declaraciones del Presidente de la Comisión con la cooperación reforzada tal como se concibe en los Tratados: este mecanismo está pensado para fortalecer la cooperación entre Estados miembros, mientras que la versión de Juncker viene a proveer una posible solución para la vinculación entre Estados miembros y terceros países (ya sea Estados que no forman parte de la UE como Turquía o Estados que abandonarán la UE, como Reino Unido).

Escenario 4: Hacer menos pero de forma más eficiente

La UE de los Veintisiete centra su atención en aumentar y acelerar los logros en los ámbitos de actuación prioritarios que ha elegido, mientras que interviene menos en los que se percibe que no aporta valor añadido.

El cuarto escenario que propone el Libro Blanco aparenta ser sencillo, pero en realidad es el más complicado de todos: que los Estados miembros centren su atención y sus recursos en un número limitado de ámbitos de política. Los Estados miembros deberían consensuar en qué áreas hay voluntad para avanzar y sólo en ellas profundizar la integración al máximo. Esto implicaría ceder atribuciones a las instituciones europeas en aquellas áreas consensuadas, y “renacionalizar” las competencias en todas las demás.

Si lo pensamos en términos del binomio “integración-desintegración”, este escenario provocaría una situación mixta o intermedia. Habría desintegración en algunas áreas – en el sentido de que las competencias volverían a ser nacionales – e integración a nivel supranacional en otras.

La viabilidad de la “renacionalización” de políticas comunitarias, es decir, la reducción de competencias atribuidas a la UE, al momento de decidir la revisión de los tratados⁹ fue introducida por la última reforma de los tratados constitutivos, el Tratado de Lisboa. Este tratado fue el que abrió otra puerta a la reversibilidad del proceso integrativo, introduciendo la posibilidad de la retirada de un Estado¹⁰.

La desintegración, entonces, incluye la probabilidad de que el proceso retroceda en términos de políticas o áreas integradas o del nivel de autoridad de las instituciones centrales (el *spill-back* antes mencionado), como podría ocurrir en caso de que se fragmente la UEM, y que algún Estado de la zona euro regrese a una política monetaria autónoma y una moneda nacional. De seguir por esa línea, nos acercaríamos al modelo número dos.

Pero, en este escenario, como contrapartida de la retirada de la UE de ciertos ámbitos de política, los Estados miembros se comprometen a acelerar y profundizar la integración en otros. Por un lado sería un avance histórico, que llevaría al nivel europeo lo que todavía está fragmentado ahora. Por el otro, un retroceso: la confirmación del hecho de que los países miembros no están interesados ni tienen la voluntad para profundizar la integración hasta el final.

Especialmente este escenario se presenta como riesgoso políticamente, ya que dar marcha atrás en aquellos ámbitos “donde se percibe que la UE tiene un limitado valor añadido o incapaz de cumplir sus promesas”, constituye una opción que plantea dudas sobre el tipo de áreas que quedarían fuera o sobre cómo sería el proceso de toma de decisiones para poder llevar adelante esa decisión¹¹.

⁹ Art. 48.2 del Tratado de la Unión Europea, TUE

¹⁰ Art. 50 del Tratado de la Unión Europea, TUE

¹¹ Algunas áreas, según el *Libro Blanco*, podrían ser la innovación, el comercio, la seguridad, la migración, la gestión de las fronteras y la defensa, I+D o la descarbonización y la digitalización a escala de la UE.

Escenario 5: Hacer mucho más conjuntamente

Los Estados miembros deciden compartir más competencias, recursos y toma de decisiones en todos los ámbitos. Es decir, la cooperación entre los Estados miembros va más lejos que nunca en todas las áreas de política y del mismo modo, la zona del euro se consolida. Las decisiones se adoptan con mayor rapidez a nivel europeo y se aplican con celeridad a nivel nacional.

El último escenario del Libro Blanco es el extremo opuesto al escenario número dos, de centrarse sólo en el mercado único. La quinta opción es, justamente, el “sueño federal” de los padres fundadores, de Monnet, Schuman y Adenauer.

Los Tratados de Roma significaron el triunfo de la dinámica neofuncionalista de *spillover* (desbordamiento), concepto que aborda la expansión horizontal (intersectorial) del proceso de integración. Se trataba, en definitiva, de iniciar un proceso en el que la paulatina integración económica fuera allanando el camino hacia el objetivo final de lograr la unión política, meta que se fijaba a largo plazo.

Este modelo supone reducir al mínimo las competencias soberanas de los Estados miembros y ceder al máximo a la UE, es decir, buscar una respuesta europea a todo, sin recelos nacionales ni luchas por porciones de soberanía. Sin embargo, esta opción es prácticamente impensable. Según algunos, Europa está más cerca de quedarse únicamente como mercado único, es decir, el escenario número dos, que acabar siendo los Estados Unidos de Europa.

Este escenario es aquél en el cual se avanza en áreas de política hasta donde nunca se había llegado antes. Lo que debería ocurrir es que en cada ámbito, ya sea comunitario o no, se diera un progreso hacia la profundización de la integración. La reciente firma de un acuerdo sobre el PESCO para aunar esfuerzos y colaborar estrechamente en temas de seguridad y defensa, como hemos mencionado anteriormente, podría servir como ejemplo de un paso en esta dirección.

Si bien, como indicábamos anteriormente, esta iniciativa constituye una muestra de la Europa de las “dos velocidades”, ya que cinco países decidieron quedar fuera, los firmantes esperan que el resto, bien por rendirse a la evidencia, bien por miedo a quedarse al margen, acaben sumándose en el futuro.

Si ello se cumple, es decir, si la UE logra sacar adelante éste y otros temas a veintiocho (o a veintisiete dentro de unos pocos años), y consigue que no haya países empeñados en bloquear dichos avances, nos vamos acercando al modelo quinto del Libro Blanco. Un escenario que sustrae a Europa de la inacción, conducidos por la impronta integracionista de Alemania y Francia.

Algunas consideraciones finales

La política fiscal, la austeridad, la crisis de refugiados, la gestión de las fronteras, el Brexit, o los gobiernos euroescépticos en Polonia o Hungría han dividido a la UE en los últimos años. Los Veintisiete necesitan algo para aferrarse para salir unidos y reforzados una vez que Reino Unido efectivice su salida.

El objetivo del Libro Blanco sobre el futuro de Europa presentado por la Comisión Europea en marzo de 2017 era exhibir una serie de escenarios sobre cómo podría evolucionar Europa desde ahora hasta 2025. Buscaba abrir un debate que debía ayudar a centrar la reflexión y encontrar nuevas respuestas a la vieja pregunta sobre qué tipo de futuro quieren los europeos para ellos, para sus hijos y para la Unión.

Luego de haber realizado un sucinto análisis de los cinco escenarios, sus ventajas y desventajas y sus implicancias para el porvenir de la UE, estamos en condiciones de realizar algunas consideraciones finales. En primer lugar, el Libro Blanco constituye un interesante

(aunque tímido) intento por ordenar el debate y la reflexión en torno a las posibles rutas que puede tomar la integración, pero no trasciende el análisis (y el lenguaje) tecnocrático, opaco y economicista propio de los documentos de la Comisión Europea.

En segundo lugar, el documento da cuenta de que la UE está en serios problemas y de que no hay señales de que los retos de Europa vayan a disminuir. Sin embargo, más allá de este diagnóstico, el documento se queda a mitad de camino. No aborda con total franqueza problemas dolorosos para los ciudadanos europeos como el desempleo, el desempleo juvenil, la desigualdad, la precariedad laboral y social o la situación humanitaria de los refugiados. Tampoco intenta esbozar soluciones para problemas graves para la UE como el desapego de los ciudadanos, el auge de fuerzas populistas y euroescépticas, especialmente de extrema derecha, o la ausencia de una identidad europea. Es posible que estas cuestiones estén todas estrechamente relacionadas y se extraña una determinación más categórica de la UE para abordarlas.

En tercer lugar, algunos de los escenarios, especialmente el segundo y el cuarto, reconocen sin tapujos la eventualidad de que la integración inicie algún tipo de desintegración de mayor o menor intensidad. El Libro Blanco cristaliza, entonces, la necesidad de plantearse seriamente la posibilidad de desintegración, y ello, creemos, es un signo de que las instituciones europeas poseen alguna capacidad de autocrítica y reflexión genuina.

Ha sido usual en los últimos años el llamado al debate y a la reflexión, especialmente cuando la complejidad de las circunstancias conduce a los líderes europeos a la perplejidad. Ya en 2001 los Estados miembros se planteaban múltiples interrogantes respecto al futuro de Europa, a través de la Declaración de Laeken¹². En ese momento, los gobiernos estaban preocupados por la inminente ampliación hacia Europa central y oriental. Entre los desafíos se incluía aproximar las instituciones europeas a los ciudadanos, que no siempre percibían la relación entre los objetivos y la actuación cotidiana de la Unión. Posteriormente, en 2005, luego de los referendos negativos en Francia y Países Bajos sobre la Constitución Europea, los Estados miembros decidieron realizar una pausa para la reflexión¹³. Según el Consejo Europeo, los referendos fallidos ponían de manifiesto preocupaciones e inquietudes de los ciudadanos que había que tener en cuenta. Por ello, la pausa para la reflexión debía dedicarse a fomentar el debate con los ciudadanos, y tomar nota de qué Europa quería.

Como en 2001 y 2005, lo más probable que ocurra es que habrá pausa en el proceso político, pero reflexión, poca. Si la historia se repite, como suele ocurrir, el debate y la reflexión a la que convoca el Libro Blanco de la Comisión quedarán, como en ocasiones anteriores, en meras intenciones políticas. Luego los hechos demuestran que los gobiernos y las instituciones europeas caen en una apatía generalizada para desarrollar ese diálogo con los ciudadanos.

En definitiva, la publicación de documentos como éste intenta mostrar una acción de impulso y de iniciativa por parte de las instituciones europeas. Sin embargo, más allá de un diagnóstico bastante acertado y la introducción de la desintegración como una opción razonable para la futura trayectoria del proceso, el Libro Blanco vuelve a caer en el error de no profundizar en cuestiones como la igualdad, la justicia, la solidaridad y el bienestar, valores caros a los ciudadanos, e insiste en opciones economicistas simples y llanas que impiden reformas reales y poderosas para que los europeos vuelvan a confiar en la UE y a creer en ella como la llave para su prosperidad, en el futuro, pero también en el presente.

¹² CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia –Anexo I Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea. Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-01-902_es.pdf. Consulta: 11 de diciembre de 2017

¹³ CONSEJO EUROPEO, Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Bruselas, 16 y 17 de junio de 2005. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-05-3_es.pdf. Consulta: 18 de diciembre de 2017

Bibliografía

PISTONE, S. (2013). The Debate in Germany on Democracy and European Unification: a Comparison of the Positions of Habermas and Streeck, *The Federalist*, LV, pp. 126-135

SCHMITTER, P. C. (2004). Neo-neofunctionalism, en WIENER, A.; DIEZ, T., *European integration theory*, Oxford University Press, Oxford

RESEÑA

CORRÊA TEIXEIRA, R.; SOUZA RAMOS, L. (orgs.) (2017). *Conflitos do Século 21, Fino Traço* - Editora, Belo Horizonte (Brasil), 200 páginas

El libro que reseñamos nos introduce de forma muy sencilla y explicativa a la compleja situación en Medio Oriente. Todos los trabajos están presentados con un estilo atrapante, ágil y de fácil lectura. Una vez finalizada la obra, los lectores profanos tendrán un acabado conocimiento de los conflictos tratados, y los iniciados contarán con una herramienta determinante para continuar con los estudios pormenorizados de los conflictos regionales y sus protagonistas principales.

En el prólogo el libro propone la relevancia del estudio de un conjunto de conflictos contemporáneos, utilizándose conceptos de vanguardia en el pensamiento de las relaciones internacionales y evitando visiones estereotipadas predominantes en la actualidad. Adelanta un mundo en el que los actores internacionales son los Estados Nacionales, sobre todo los que emergieron con la globalización después de 1945 y, aún más, después del 9/11. Sin embargo, los antiguos imperios, como Asiria, Grecia, Roma y otros estarán presentes en su consideración como antecedentes de los terrorismos actuales, siendo que hoy el terrorismo ha emergido como un fenómeno efervescente con una presencia avasalladora.

Para desarrollar la presente obra los editores contaron con la colaboración del Grupo de Estudio del Medio Oriente y del Magreb, del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais, el cual se articuló con la Red Interinstitucional de Investigaciones y Estudios sobre Colonialismo y Política Internacional. La obra es de lectura muy dinámica y atrapante, y tal como veremos, revela una sucesión circunstanciada de los hechos con rigurosidad histórica, evitando caer en lugares comunes propios de las visiones occidentales sobre los conflictos planteados. Se refiere acertadamente a la porosidad de las fronteras, no sólo a nivel territorial sino entendida como entrelazamiento de las relaciones humanas, definiendo las relaciones internacionales como universos geopolíticos de gran complejidad, sobre todo después del 9/11 y abordando los conceptos de Medio Oriente, Mundo árabe y Mundo musulmán.

Se destaca también el desarrollo del análisis de los conflictos, especialmente las actuaciones de Al Qaeda e Isis y el entrelazamiento de acontecimientos producidos por la presencia de Occidente y Rusia en el Medio Oriente. Como bien dicen los editores, nadie nace terrorista. Ocupa un lugar especial en el libro la situación particular que vive Europa con los movimientos migratorios de desplazados por los conflictos, relevando la creciente interdependencia global.

El conflicto árabe-israelí es abordado por Danny Zahreddine y Guilherme Di Lorenzo Pires desde una perspectiva histórica y actual, contribuyendo con un análisis crítico. En primer lugar nos parece sumamente acertado el abordaje de la cuestión desde la perspectiva árabe-israelí y no como en muchos casos hemos visto denominarlo palestino-israelí, pues implicaría circunscribir el conflicto a una reducción no siempre exacta, que excede la lucha de ambos colectivos y se proyecta a nivel regional con un choque entre los mundos árabe y judío. Si bien es el colectivo palestino el que más ha sufrido el conflicto, no olvidamos que haber perdido las guerras de 1948/49, denominadas de la Independencia, y sobre todo la llamada “de los Seis Días” a manos del Estado Israelí en 1967, generó en el mundo árabe un estado de frustración todavía no superado y que muchos consideran parte de los antecedentes que determinaron la llamada primavera árabe.

El conflicto está planteado y desarrollado en forma impecable, rigurosa, hasta aséptica, sin que en algún momento se pueda advertir en el texto alguna parcialidad más o menos manifiesta. Remite a nacionalismos tardíos y refiere a la Biblia como un mito creacional sobre árabes y judíos, distinguiendo acertadamente la historia real frente a la cuestión bíblica en relación al pueblo judío y la consecuente promesa de Dios al pueblo elegido.

Con criterio analítico remiten a la historia para dejar de lado visiones simplistas que necesariamente desembocan en equivocaciones sustanciales. Para ello advierten la diferencia entre arabismo e islamismo, destacando asimismo cuestiones étnicas entre el pueblo hebreo y el judaísmo y las diferencias irreconciliables entre los nacionalismos sionista y árabe.

Con consideraciones sobre el arabismo y el Imperio Otomano, nos posicionan en los comienzos del islamismo con una semblanza de la historia de Mahoma, situándolo sin estridencia en la sociedad pagana de la Península Arábiga a fines del siglo VI y comienzos del VII y ubicando el Islam con posterioridad a la muerte del Profeta, proponiendo la diferencia entre árabes y musulmanes y luego entre hebreos, israelitas y judíos.

Advierten sobre lo reciente del conflicto en términos históricos, refiriendo a los movimientos políticos y sociales propios del siglo XIX y a los nacionalismos tardíos. Con esta introducción ingresan a las relaciones entre árabes y judíos durante el Imperio árabe musulmán, poniendo de relevancia la tolerancia que existía con respecto a los judíos y la religión judía.

IncurSIONAN con éxito en los intentos, tanto de los árabes cuanto de los israelíes, en articular discursos que buscan demostrar cuál nación es más antigua en la región, y la que, consecuentemente, tendrá más derecho sobre los territorios. Discurren acerca de las diferencias entre los conceptos de “Nación” y “Estado”, emparentándolos con el concepto de nacionalismo. Ingresan en el terreno histórico, estructurando el nacimiento del Estado de Israel, incurSIONANDO necesariamente también en la cuestión Palestina y desarrollando de tal suerte, en forma paralela, la historia misma de ambos colectivos desde el año 1947, con la Resolución 181 que divide Palestina en dos Estados, y cómo ésta determinó la respuesta de los países árabes frente a la creación del Estado de Israel en 1948 y las sucesivas guerras y conflictos entre ambos pueblos. Es interesante notar que se incluye una tabla que grafica todos los conflictos entre árabes e israelíes, mostrando quienes participaron y quienes los iniciaron.

Finalmente, y habiendo abordado en forma impecable el conflicto, y sus dificultades manifiestas de solución, los autores se preguntan si será posible la paz entre israelíes y árabes, e indagan sobre la viabilidad de lograr una región estable donde el mutuo reconocimiento entre ambas partes del conflicto podría promover mayor prosperidad social y económica. Si bien aventuran una respuesta negativa, consignan que la historia nos demuestra que la paz sería posible, considerando el relato de la visita de Anwar El Sadat a Israel, y la posterior firma de la paz en Camp David en 1979. El optimismo de los autores podría darse de bruceos con la intención manifiesta de Israel de ocupar en forma indefinida la Cisjordania. Aún así, un cambio de ideología en la conducción del país podría reencausar las negociaciones y conseguir la tan ansiada paz en la región.

En *Migraciones y conflictos armados*, Geraldine Rosas Duarte nos propone una serie de razones que estructurarán las consecuencias de las nuevas migraciones, producto de las crecientes facilidades de comunicación, las enormes diferencias de vida y oportunidades entre los países desarrollados y en desarrollo y la consolidación de los procesos de integración regional en Europa, con la creación de la Unión Europea y el consecuente efecto no deseado de permeabilidad de las fronteras. También se analiza la apertura de los países de la Antigua Unión Soviética, sin olvidar el aumento y grado de violencia de los conflictos internos en diversos países los cuales son potenciados por las migraciones. También se consignan las diversas circunstancias que hacen que dichos conflictos, lejos de resolverse, se ahonden, promoviendo los movimientos migratorios en procura de un mundo mejor, al huir de condiciones que hacen no solo difícil la vida corriente, sino que directamente la ponen en peligro. De algún modo

adelanta los procesos que se advierten en los mismos países colonizados en los que la intromisión de las grandes potencias coloniales ha impedido el desarrollo de una vida más o menos sustentable, con la necesaria complicidad de los gobiernos locales. Nadie sufre el desarraigo de la emigración si tiene en su lugar de origen los elementos para proponer a los suyos una vida digna.

Todo lo anteriormente mencionado ha contribuido a profundizar las corrientes migratorias determinando el aumento sustantivo del flujo de refugiados en las últimas décadas. En este caso particular el trabajo refiere especialmente a todos los conflictos activos que advertíamos hasta el año 2014 y muy específicamente a la guerra civil en Siria y la crisis de refugiados en Europa. Lamentablemente el tema no ha perdido vigencia y se ha profundizado en el caso de Siria, con la creación también de otros conflictos, como la crisis de los rohingya en Myanmar y Bangla Desh.

El trabajo detalla datos estadísticos escalofriantes, tales como la cantidad de refugiados a nivel global, poniendo al descubierto la verdadera significación del conflicto. Más aún, a tres años del informe se advierte un aumento sustancial en dichas cifras. El trabajo también incluye una tabla de localización de las confrontaciones hacia el año 2014, que lejos de disminuir, han aumentado.

Con un criterio simple y práctico, Rosas Duarte nos sugiere una posible salida. Para evitar el flujo migratorio, sobre todo sobre Europa, se deben redoblar los esfuerzos para resolver los conflictos vigentes; la consecución de la paz en los conflictos será la forma de promover las relaciones pacíficas en el largo plazo.

El artículo culmina con reflexiones acerca del papel de los refugiados en las comunidades de la diáspora para la construcción de los procesos de paz, consignando que la posibilidad del regreso de los refugiados a sus lugares de origen está siempre presente y constituye un bien a conseguir.

El capítulo sobre *Terrorismo contemporáneo*, escrito por Jorge M. Lasmar y Rashmi Singh aborda el terrorismo en todas sus formas, analizándolo desde sus inicios, en la antigüedad, con los Asirios, Griegos, y romanos, entre otros.

Sin quitarle la importancia que merece, desmitifica la amenaza real del terrorismo en la actualidad, y pone en perspectiva la inexactitud de asociar el Islam con el terrorismo, formulando una crónica consistente sobre la existencia de terrorismo religioso y secular.

Realiza una interesante división entre los grupos terroristas que atacan tanto a los enemigos próximos cuanto a los distantes, y a aquellos que centran sus ataques en el enemigo próximo, cercano, actuando local o regionalmente. Cierra la descripción de este amplio espectro con los pequeños grupos que denomina lobos solitarios auto reclutados.

Analiza acertadamente la Guerra Global contra el Terror, a partir del ataque a las Torres Gemelas del 9/11 y considera el cambio en la naturaleza estratégica de la guerra y los efectos colaterales consecuentes. Los autores consideran que se ha sobredimensionado la amenaza del terrorismo con el fin de emplear medidas excesivas para contrarrestar una amenaza real, ubicándola en su justa medida.

Concluyen considerando el abordaje de las tendencias del terrorismo internacional contemporáneo con la necesidad de contrarrestarlo con adecuadas medidas para combatirlo. Así, reconocen la ventaja indiscutible de reivindicar políticas de contraterrorismo medidas y proporcionadas, ya que lo contrario puede dar como resultado la profundización del accionar terrorista que se pretende combatir.

El trabajo sobre *Al Qaeda* realizado por Aureo de Toledo Gomes y Erwin Pàdua Xavier aborda un fenómeno pre y post 9/11 cual la configuración de Al Qaeda y su inmersión en los conflictos políticos de Medio Oriente y del mundo.

Constituye una crónica rigurosa y remarcable, ponderando en la presencia de Osama Bin Laden y de Al Zawahiri las particularidades organizacionales del grupo extremista radicalizado. Pone de manifiesto también la chapucería de algunas maniobras de la organización, situándola lejos de ser presentada como una ejecutante de acciones milimétricas y materializadas a la perfección.

Así como remarca dichas circunstancias, incluye críticas dedicadas a los servicios de inteligencia de los Estado Unidos en sus intentos fallidos de rastrear a los terroristas, tanto en lo que compete al FBI cuanto a la CIA, consignando la facilidad con que los terroristas se movían – y mueven – en el territorio de Estados Unidos.

Incluye en dichas críticas las acciones fallidas de Washington con posterioridad a los atentados del 9/11, que no hicieron más que aumentar las amenazas terroristas. Tanto Afganistán -la primera en ser invadida- cuanto Iraq, están lejos de lograr cierta estabilidad, contribuyendo así a que grupos como Al Qaeda pervivan y surjan otros como el Estado Islámico. Las torturas en los penales de Abu Ghraib y Guantánamo no ayudaron demasiado a conseguir dicha estabilidad.

En el análisis se intenta dilucidar sobre el posible estado de Al Qaeda a varios años de la muerte de su líder y férreo fundador, Bin Laden, y hoy bajo el liderazgo de Aymán Al Zawahiri, cuyo paradero y supervivencia se desconocen. El trabajo culmina con un pensamiento muy pertinente acerca de que Al Qaeda fue – y es – no sólo una mera red terrorista, sino una representación de la ideología de la resistencia particularmente contra Estados Unidos y Occidente. Muy preciso en la crónica y el análisis, el trabajo es de lectura imprescindible para entender el inicio y desarrollo de la organización yihadista y el mundo después del 9/11.

El capítulo desarrollado por Waldeir Eustaquio dos Santos sobre el *Estado Islámico en Medio Oriente: Análisis histórico, contemporáneo y el caso de Turquía*, tiene como objetivo realizar un examen histórico, doctrinario, militar, administrativo y de reclutamiento del llamado Estado Islámico (EI), también conocido como ISIS o DAESH.

El autor acertadamente indica que si bien el grupo terrorista tiene una larga trayectoria, se le ha asignado muy poca atención hasta el año 2013. Queda resaltada su diferenciación con los demás seguidores de la *Jihad*, no sólo porque posee fuentes de financiación propia sino también por sus métodos modernos de reclutamiento dentro del mundo de las comunicaciones y la cibernética. Por ello se destaca su complejidad dentro de los nuevos fenómenos del terrorismo mundial y particularmente en el Medio Oriente. Se sitúan sus antecedentes en la fundación de la Hermandad Musulmana, en Egipto, en 1928, movimiento sunita que en sus inicios no presentaba hostilidad frente a otros grupos islámicos y cuyos objetivos eran oponerse al imperialismo occidental y crear un Califato, como el disuelto en Turquía en 1924. Se destaca la escisión entre EI y Al Qaeda y el consecuente surgimiento del Estado Islámico de Iraq, que posteriormente alcanzaría a Medio Oriente para intentar el dominio del mundo.

En el trabajo se pone de manifiesto el carácter salafista-yihadista del grupo, cuyas raíces ideológicas se sitúan en el Islam político, refiriéndose a las características de ambos movimientos y conceptualizando las diferencias y la historia de Al Qaeda y EI, y prestando especial cuidado en explicar la visión que los musulmanes tienen de los gobiernos y del rol de la mujer y, sobre todo, de la autoridad. Formula una serie de crónicas sobre la guerra fría y el conflicto previo a la invasión de Afganistán por la URSS en 1979. Allí va a tomar importancia la presencia de Bin Laden y la ayuda prestada a los afganos por Estados Unidos y Arabia Saudita para expulsar al Ejército soviético. Resalta la constitución del EI dentro de un vacío de poder de la comunidad internacional.

Ubica especialmente la relación entre Abu Musab Al Sarkawi, segundo en la cadena de mando luego de la muerte de Osama Bin Laden y este último, y la fundación del Al Qaeda en Irak (AQI). Consigna los cuatro grandes grupos afiliados formalmente a Al Qaeda, y cierra con valiosas consideraciones finales. Es un artículo bien consistente, con explicaciones claras y concisas junto a una relación bien circunstanciada de la creación y desarrollo del grupo terrorista. Por último, discurre acerca de la serie de factores que determinaron la creación del grupo y la ceguera de Occidente en percibir la relevancia de los conflictos sectarios, principalmente el revanchismo sunnita en el Irak post Saddam. Analiza el papel de Turquía como líder en la región de Medio Oriente y articulador de la oposición al Estado Islámico, significando el papel de Erdogan y el Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP) y sus instancias de corrupción en el ejercicio del poder, asignándole no obstante un importante papel en la diplomacia del Medio Oriente.

Para concluir estos comentarios sobre tan valiosa obra, queremos remarcar que consideramos su lectura imprescindible para los interesados en el desarrollo de los conflictos que surgieron en Medio Oriente en el siglo XX y que continúan en el siglo XXI, sobre todo con respecto al conflicto árabe-israelí y los procesos terroristas que se produjeron antes y después del ataque al Centro de Comercio Mundial-Torres Gemelas de Nueva York.

Horacio A. Rolfo, Abogado egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, Pontificia Universidad Católica Argentina; Estudios Especializados en Medio Oriente y Mundo Islámico. Correo electrónico: rolfo52@hotmail.com

Entrevista al Dr. Alfredo Bruno Bologna sobre el estado de la disciplina de las Relaciones Internacionales en Argentina

Melisa Deciancio*

Esta entrevista forma parte de la investigación para mi tesis doctoral que buscó rastrear la historia del campo de las Relaciones Internacionales (RI) argentinas. En este marco y en ocasión de la Conferencia FLACSO-ISA, realizada en Buenos Aires en julio de 2014, tuve la grata oportunidad de entrevistar al Profesor Dr. Alfredo Bruno Bologna como uno de los referentes de la disciplina en el país. El objetivo fue poder indagar sobre su trayectoria personal en el marco del devenir histórico de la disciplina y del desarrollo de una de las principales instituciones de referencia en RI en el país como la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

Herederero de la tradición de Juan Carlos Puig y referente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, el Profesor Bologna egresó en 1966 como Licenciado en Ciencias Políticas y Diplomáticas de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, que en aquellos momentos dependía de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Se doctoró en Ciencias Políticas y Diplomáticas en 1975 en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, con su tesis sobre “América Latina y los Estados Unidos a través de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana. CECLA. 1969-1973”, bajo la dirección del Dr. Juan Carlos Puig.

Su trayectoria académica hizo que fuera una entrevista obligada para reconstruir la historia del campo de las RI y poder destacar el lugar pionero que la disciplina ha encontrado en la Universidad Nacional del Litoral primero y la Universidad Nacional de Rosario después. La historia de la disciplina atravesó uno de sus puntos más relevantes en su - aún incipiente - proceso de autonomización e institucionalización, con la creación de la Licenciatura y el Doctorado en Estudios Consulares y Diplomáticos en la UNL en el año 1923. En consonancia con lo sucedido durante los años conservadores en Buenos Aires, los intelectuales-diplomáticos formados en Derecho en la UNL, provenían de las más destacadas familias de la provincia de Santa Fe, especialmente de la ciudad de Rosario, desde donde se esbozaron los cimientos de la disciplina con un gran contenido autonomista. Tanto la Licenciatura como el Doctorado en Diplomacia de la UNL fueron los antecesores naturales de la actual carrera y doctorado en Relaciones Internacionales de la UNR.

Los aportes realizados desde la Diplomacia y las carreras de formación en la UNL primero, y en la UNR después, marcaron el rumbo del proceso de autonomización de la disciplina. Esto se debió a que se generó en Rosario un colectivo especializado en RI que persiste hasta nuestros días y que tuvo un rol fundamental en el desarrollo de la disciplina en las aulas de las universidades a nivel nacional. Siendo los primeros y más especializados profesionales en el campo de las RI, participaron como docentes y referentes en la creación de gran parte de las carreras y maestrías de RI en universidades nacionales de otras ciudades como La Plata, Córdoba, Mendoza, La Rioja y Villa María, entre otras. Además es desde Rosario que se desarrolló en ese colectivo una de las teorías más relevantes para el análisis de la política exterior argentina y de los países periféricos, la teoría de la autonomía de Juan Carlos Puig (Míguez, 2010; 2013; Simonoff, 2012; Corigliano, 2006; Bologna, 2008).

* Doctora en Ciencias Sociales, FLACSO/Argentina. Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales, FLACSO/Argentina y Universidad de San Andrés. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Becaria Pos-Doctoral del CONICET. Actualmente es la Coordinadora Académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de FLACSO/Argentina. Correo electrónico: mdeciancio@flacso.org.ar

— **¿De qué manera ingresa al campo de las RI?**

— Por Derecho Internacional Público en la cátedra de Juan Carlos Puig. Luego tuve una beca en Brasil, en la PUC (Pontificia Universidade Católica) en Río de Janeiro, que tenía una escuela de Sociología y Política donde había profesores de Francia y otros países. Esa experiencia me abrió mucho la cabeza para salir del Derecho Internacional y complementarlo con lo que sucedía en la práctica de las RI. Un ejemplo de la preeminencia del Derecho Internacional Público fue la creación de la Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI), de la cual soy uno de los fundadores y donde fui varias veces Director de la Sección de RI. Dentro de la AADI se crearon varias secciones: Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Privado, que la creó Juan Carlos Puig, Derecho de la Integración y Relaciones Internacionales.

— **¿Qué temas, personas, instituciones influyeron en ello?**

— Puig es uno de los precursores, porque a pesar de ser abogado especialista en Derecho Internacional, incursionaba en RI. Y a veces tuvimos disputas porque él escribía artículos que yo leía y algunos no me gustaban. Cuando sí me gustaban me decía por qué el otro no le gustó? Y yo le respondía que eran muy buenos artículos de Derecho Internacional pero no de RI. Entonces conversábamos las distintas maneras de enfocar el tema. Un profesor de Francia que se llamaba Robert Bosch había escrito varias cosas sobre sociología de las RI muy interesantes y empecé a buscar en todo el mundo libros sobre Sociología de las RI y temas relacionados. Bosch me hizo cambiar bastante la perspectiva, es decir, ver que en RI hay otros actores que a veces son tan relevantes en el mundo como los Estados. Así comencé a leer y conectarme con Raymond Aaron, quien me enviaba cosas personalmente. Me escribí con (Stanley) Hoffman, pero cuando era “el Hoffman europeo”, no el Hoffman norteamericano vendido al imperio *yankee*. Cuando estaba en el Centro de Estudios Europeos intercambiaba correspondencia con Hoffman y era excelente.

— **¿Dónde está trabajando actualmente?**

— En la Universidad me jubilé como docente, en CONICET estoy jubilado y contratado *ad honorem*. Pero estoy dando clases de posgrado. Yo creé en la Universidad una Maestría en Integración y Cooperación Internacional en el año 1996 y fui su Director durante varios años. Después fui Decano de la Facultad, cuando dejé el Decanato, volví a la Maestría y ahora la Maestría la dirige Miryam Colacrai. Allí estoy dando clase en una asignatura que se llama Relaciones Internacionales Contemporáneas (como el libro de Hoffman), que es una materia niveladora, introductoria a la problemática mundial, muy útil para aquellos ingresantes a la Maestría provenientes de distintas disciplinas.

— **¿En qué consiste el campo de las RI? ¿Podemos decir que existe un campo de las RI en Argentina?**

— Yo creo que sí. Tengo algunos trabajos de la década de los '60 sobre cómo empezaron las RI con algunos autores de Grecia, autores de la política de poder también de los '60 en Gran Bretaña y del Derecho Internacional también. En la Academia de Derecho Internacional de La Haya algunos internacionalistas empezaron a hablar de RI. En estos momentos ya no hay duda tanto en el país como en el extranjero que las RI es una disciplina autónoma. En nuestra Facultad hubo muchas luchas intestinas por separar Ciencia Política de RI. Yo he estado de presidente de algunas reuniones muy complejas hasta que se llegó al actual plan de estudios de nuestra Facultad, que son 3 años comunes y 2 años separados para Ciencia Política por un lado y RI por el otro. De cualquier manera, la Facultad se llama de Ciencia Política y RI. Eso lo dejamos siempre presente y el poder de la Facultad siempre vino por RI, porque la carrera tiene una larga tradición que empezó con Derecho Consular y Derecho Diplomático. Esto se debió a que el puerto de Rosario era muy importante en esos primeros años del Siglo XX, así

que el nudo fuerte de nuestra Facultad era RI, no Ciencia Política. Con los años después se agregó Comunicación Social y Trabajo Social. Y de esas cuatro carreras cuando era Decano trabajamos para crear cuatro Doctorados, los cuales están funcionando muy bien. Pero el núcleo duro de la Facultad era RI, por la tradición que venía de hacía mucho tiempo atrás.

- **Relacionado a esta tradición que tiene Rosario como particularidad y la creación de la Carrera Consular a mediados del 20... Antes de eso había habido un intento por crear una Carrera Consular en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA, entre 1907-1908, pero eso se cerró y se pasó a Rosario. Quería saber el perfil particular que imprimió Rosario a la manera de estudiar y pensar lo internacional.**
- El 19 puede tomarse como punto de partida. En la época de la diplomacia, era una de las pocas carreras donde se estudiaba Diplomacia, hasta que en 1963 se creó el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). Nosotros no nos opusimos a la creación del ISEN, pero habíamos propuesto que queríamos tener un porcentaje para que los egresados nuestros ingresaran directamente a la Escuela del Servicio Exterior. Así que hicimos manifestaciones públicas en Buenos Aires, cortamos la calle de manera escandalosa frente al Congreso, en Callao y Rivadavia. Algunos fuimos presos y mientras cortábamos la calle hacíamos contacto con los congresistas para que nos sacaran de la cárcel y poder volver a Rosario. Eso fue en el año 1964, en la época de Zabala Ortíz. Yo lo conocía bien por la Resolución 2065 de Malvinas, por la reunión del CECLA en Alta Gracia y otras cuestiones, pero teníamos esa disputa con él y no logramos convencerlo. Porque en esa época en Argentina en el único lugar que se estudiaba Diplomacia era en Rosario, quisimos defender eso, pero no lo logramos. La otra facultad pública en esa época era la de Mendoza, donde se estudiaba Ciencia Política con algunas materias de Derecho Consular.
- **El hecho de que la carrera se haya desarrollado en Rosario le imprime una particularidad, de hecho, su creación se da casi en simultáneo con la creación de la primera cátedra del mundo, la Cátedra Woodrow Wilson, en 1919 en Aberyswyth.**
- Pero lo que había en Rosario no eran RI, era Derecho Consular. Las RI llegan a la Facultad con la reforma del plan de estudios del año 1954 cuando se creó la Carrera de Ciencia Política y RI.
- **¿Cómo ve el estado actual de la disciplina?**
- A mí me parece bárbaro. Porque si bien a nivel de grado no he notado gran avance, salvo en la Universidad de acá que se creó la carrera de Ciencia Política con especialización en RI, sí veo mucho avance en posgrados, fundamentalmente en Maestrías y, últimamente en los Doctorados, sobre todo porque el CONICET invirtió mucho en crear becas doctorales para los investigadores de nuestro país. Lo que quiero decir con esto es que se creó una Maestría en RI en La Plata, que hoy está a cargo de (Norberto) Consani, pero la mitad o casi la totalidad de los profesores eran de Rosario. De hecho el año pasado (2013) nos dieron un reconocimiento en La Plata por eso. Después (Francisco) Delich, cuando era rector de la Universidad Nacional de Córdoba creó una Maestría en RI, que ahora dirige Carlos Juárez Centeno, y ahí también empezamos a dar clases nosotros. ¡No éramos los mejores pero éramos los que estábamos! Por ejemplo, Carlos Juárez Centeno fue a la Universidad de La Rioja y no había Maestría, entonces les propone crear una Maestría en RI, así que fuimos a La Rioja a dar RI; fue a la Universidad de Villa María y no había Maestría, así que creó una Maestría en RI en Villa María, y así empezamos a recorrer nosotros todo el país dando clases. Yo fui dejando a los discípulos dentro del CERIR (Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario) para dar un poco de espacio a las generaciones posteriores. También fue importante la SAAP, cuando se hizo el primer congreso en Huerta Grande en 1993 y nosotros manejábamos el área de RI, proponíamos temas,

agenda, todo. Esto quiere decir que tanto desde el Derecho Internacional Público a través de la AADI, como en la SAAP desde el primer congreso, junto con otra gente, estuve a cargo del área de RI y ya para los otros congresos fui dejando a otros discípulos. Había distintas aristas donde podíamos intervenir. Ahora yo creo que ya pasó ese momento porque hay especialistas o doctores en RI diseminados por todo el país.

— **¿Cuál es su percepción de la relación entre académicos/desarrollo académico y el contexto socio-político del país?**

— Yo creo que durante el gobierno de (Raúl) Alfonsín, después de la dictadura, hubo una apertura en todo y me acuerdo que en el CONICET nombraron de presidente a (Carlos) Abeledo. Él propuso que todo grupo que estuviera constituido pidiera subsidios, ahí nos anotamos y empezamos a acceder a subsidios desde la época de Alfonsín hasta ahora. Con eso logramos que además del sueldo del CONICET los investigadores tuvieran subsidios para comprar libros, insumos, lo cual nos sirvió mucho. Lo que veo en la actualidad es que tal vez la Presidenta (Cristina Fernández) se queja de que hay pocas noticias internacionales pero la realidad es que las cuestiones y problemas nacionales tapan a los internacionales. Yo me acuerdo que antes vos leías La Nación y las primeras cuatro páginas eran de noticias internacionales, ahora apenas tiene una página y todo lo demás son noticias nacionales.

En cuanto a la Cancillería, es relevante destacar que una vez hubo una reunión entre funcionarios de Cancillería y académicos para discutir los temas de agenda. Hubo un desayuno de trabajo donde yo planteé la importancia del tema Malvinas, ¡porque no podía ser que hubiera sólo cuatro personas en la Cancillería estudiando Malvinas! Les dije: imagínense que algún día nos entregan Malvinas, ¿qué hacemos? No hay leyes, no hay jurisdicción, nada. También nos reconocieron en el ISEN y nos invitaron a dar clases, algo que ahora es común, de hecho Anabella Busso va a dar clases permanentemente y lleva a colegas de Rosario. También debatimos muy fuertemente con Escudé sobre esta cuestión.

— **Deben ser peleas interesantes esas...**

— Sí, una vez tuvimos un encuentro fuerte en Córdoba, con dos micrófonos y hablábamos a la vez, la gente estaba “chocha”. ¡Era una pelea a muerte! Él me estima y nos llevamos bien pero él propuso la independencia de las Islas Malvinas en un *memorandum* para Cancillería, cosa que no se les había ocurrido a los Malvinenses durante muchos años. Y cada vez que nos reunimos me dice: “¿vas a hablar de eso?”, ¡pero salió en el diario Clarín! ¡Lo leyeron todos! ...

— **¿Cuáles fueron, a su entender, los orígenes de la disciplina y/o el pensamiento sobre lo internacional en el país?**

— En Cancillería se daba en un momento Política Internacional, mi cátedra antes no se llamaba RI, se llamaba Política Internacional. Yo en todos los lugares trataba de cambiarle el nombre. Yo comencé a dictarla en 1974, cuando decidí armar un equipo de docentes e investigadores que se especializaran en diferentes áreas geográficas del mundo, que ya comenzaba a ser inabarcable.

Así que empecé a armar el equipo: Gladys Lechini para África, Miryam Colacrai, que al principio se ocupó de Irlanda del Norte, pero estaba el gobierno militar así que cambió por Chipre; y empecé a armar un grupo de gente en la cátedra y en base a eso surgió el CERIR, un poco financiado indirectamente por todos estos subsidios del CONICET.

— **Si tuviera que marcar un punto de inflexión en la historia de la disciplina, ¿cuál sería?**

— Durante el gobierno militar a mí me decían “¿cómo dabas clase?” Y yo daba clases de Política Internacional, porque de Argentina no se podía hablar. Durante el gobierno

militar tuve un allanamiento en mi casa, encontraron una gran cantidad de libros pero no tuve inconveniente. Lo que sí en esa época yo me dedicaba a estudiar América Latina, y en el Consejo de Investigaciones de la Universidad vino un colega y me dijo “¿por qué no cambias de tema?” y ahí por cuestiones de seguridad tomé Malvinas, no me iba a imaginar nunca que después iba a venir lo de la guerra y todo lo que siguió. En una época decían que yo era el culpable de la guerra, porque escribía sobre Malvinas para el diario La Capital de Rosario y frente a la Facultad estaba el Comando del Segundo Cuerpo, donde estaba Galtieri. Entonces me decían que Galtieri leía lo que yo decía en el diario y de ahí se le ocurrió lo de la guerra... ¡Por favor! ¡Lo único que me falta es que me echen la culpa de la guerra de Malvinas! (risas)

— **¿Quiénes piensa que han sido los principales exponentes de la disciplina en el país?**

— Y... es complicado... Hoy en día yo diría (Carlos) Pérez Llana, (Roberto) Russell, (Juan) Tokatlián...

— **¿Y antes?**

— Antes no había surgido otro nombre... Porque Russell empezó en la época de la democracia, Tokatlián durante la dictadura se tuvo que ir del país a Colombia, pero algunos de ellos no venían de las RI sino de la Sociología. Juan Carlos Puig, cuando se fue de la Argentina fundó en Caracas el Centro de Estudios Latinoamericanos. No hay muchos nombres más, ¡y no me quiero pelear con nadie!

— **¿Cuáles considera que son las disciplinas que más han influido en la disciplina de la RI? ¿En qué sentido lo han hecho?**

— Yo creo que la relación más cercana de las RI es con el Derecho Internacional Público. Lo que sí hay mucho es un vínculo con la Sociología y la Sociología de las RI, que tuvo gran desarrollo en Francia. Algunos también hacen referencia a la Geopolítica. En Argentina cuando se habla de Geopolítica pareciera que uno habla de los militares, sin embargo, toda la estructura de Brasil está basada en la Geopolítica de (Mario) Travassos. Volviendo a los autores de RI, algo que me olvidé de mencionar es una gran experiencia que fue el RIAL (Programa de Relaciones Internacionales de América Latina). Ahí habría que hacer una lista de los académicos participantes de cada uno de los países, pero por ejemplo, en Chile podemos mencionar a (José Miguel) Inzulza, el Secretario General de la OEA; Luis Maira; Heraldo Muñoz, el actual Ministro de Relaciones Exteriores; Luciano Tomassini, quien fue el alma mater del RIAL. Al irse del país por Pinochet, toda esta gente que se fue principalmente a México, crearon allí un buen núcleo de RI.

— **Cuando uno observa la tradición de las RI en los Estados Unidos es evidente una fuerte influencia de la Ciencia Política, pareciera que en el caso de Argentina en particular esto no fuera tan fuerte...**

— En Rosario fue al revés, sobre todo por la tradición heredada que venía del Derecho Consular y el Derecho Diplomático. Una vez vino un profesor norteamericano y nos preguntaba, ¿por qué Rosario es tan fuerte en RI? Y le dijimos que era fundamentalmente porque era granero del mundo y precisaba expertos en comercio internacional y en el mundo, algo que sigue pasando hoy en día. Me parece que la tradición viene por ahí. Sin embargo, en la SAAP la influencia sí vino por Ciencia Política, en la AADI vino por el Derecho Internacional. Nosotros donde podíamos construir, estábamos.

— **¿Cuál considera que es el impacto que ha tenido el trabajo realizado en Rosario en los desarrollos teóricos y conceptuales posteriores de la disciplina?**

— En el campo teórico todavía se tiene muy en cuenta la Teoría de la Autonomía de Juan Carlos Puig. Las teorías del sur, con la Teoría del Desarrollo de Prebisch, la Teoría de la

Autonomía de Jaguaribe-Puig, esas son las principales líneas, ahora muchos se han ido hacia el constructivismo.

- **¿Cuáles son, a su entender, las particularidades que adquiere la disciplina en el país en relación a su historia?**
- Yo creo que no la inventamos nosotros. En lo que a mí respecta yo me formé siguiendo la Escuela Francesa de Aaron y Hoffman. No teníamos una consistencia propia. Incluso en esa época, recuerdo que lo propuse a (Luis) Dallanegra (Pedraza) como relator en un Congreso de Derecho Internacional sobre Teoría de las RI, y yo decía, ¿vale la pena que hagamos teoría de las RI con todo el avance que hay en el mundo en teoría? Y nos convencimos de que sí. Teníamos que tener algunas teorías propias porque si no quedábamos presos de lo que se pensaba en el norte. De ahí que podamos mencionar algunos avances teóricos como la Autonomía de Puig y el Realismo Periférico.
- **¿Cuáles han sido los temas de agenda más analizados?**
- Yo recuerdo que eran vastísimos. Inicialmente nos basábamos en la agenda de Naciones Unidas. Hoffman lo explica de una manera quizás un poco extrema: en RI es conflicto o es cooperación. La parte de conflicto para mí es la más interesante. Yo estudié la guerra entre Honduras y El Salvador, empecé con Nigeria para ver si me daba resultado una metodología propia que estaba probando que tiene cuatro pasos: toma en cuenta todos los actores internacionales (no sólo los Estados), el sistema internacional (porque no es lo mismo hacer una guerra en la Guerra Fría que en la pos-Guerra Fría), los objetivos perseguidos por cada uno de los actores y los medios (militares, diplomáticos, etc.). Es una metodología que está disponible en la página web del CERIR publicada en portugués y que se ha usado mucho en el ISEN cuando tienen que desarrollar un tema libre.
- **¿Cuáles han sido a su entender las principales instituciones que han contribuido al desarrollo de las RI en Argentina?**
- Sobre algunas ya fuimos hablando, pero yo creo que la SAAP es importante porque surgió después del gobierno militar, en la época de Alfonsín, con gente amiga como Catterberg, Fontana, Strasser. La AADI, que todavía tiene la sede en Rosario, donde colaboramos mucho al principio con Puig para crearla.
- **¿Cree que el ISEN tuvo alguna incidencia en el desarrollo de la disciplina y las particularidades que fue adquiriendo?**
- Fue importante para Rosario que nuestros graduados ingresaran al Servicio Exterior y que hoy estén distribuidos por el mundo en Consulados y Embajadas. También es importante el CARI, que en una época recibió subsidios de la Cancillería. Nosotros hemos hecho varias presentaciones de libros allí. Eso tal vez se podría haber aprovechado un poco más. El CONICET sí, yo creo que fue importante. Yo fui el primer académico de las RI en ser parte de la Junta, nos costó mucho trabajo construir la disciplina allí y muchos investigadores han hecho su carrera gracias al CONICET, con los distintos subsidios y becas. Guillermo Figari fue discípulo mío y tuvo beca del CONICET, y así muchos más.
- **¿El CONICET fue la principal fuente de financiamiento o tuvieron también financiamiento externo?**
- El CONICET fue la principal fuente de financiamiento, pero hemos tratado de internacionalizarnos a partir de la participación en reuniones regionales y globales. En tanto director de los becarios, promoví que los investigadores que se especializaban en las distintas regiones o países tuvieran la oportunidad de visitarlos y participar en los debates. Miryam Colacrai que se especializaba en Antártida, fue como seis o siete veces; Gladys Lechini, recorrió todo el continente africano; Anabella Busso viajó varias veces a Estados Unidos...

— **¿Cuál considera que es la influencia de corrientes internacionales de pensamiento en el desarrollo de la disciplina en la Argentina?**

- Roberto Russell a través del Grupo Editor Latinoamericano estaba a cargo de publicar obras de autores norteamericanos para distribuirlos en América Latina, contribuyendo a promover el pensamiento norteamericano. Yo una vez le comenté a Russell que podría haber traducido a otros autores norteamericanos muy importantes, así como a franceses, ingleses e italianos que habían sido relegados. El problema es que hoy yo voy Colombia, voy a Brasil, voy a cualquier lado y cuando me entregan los trabajos de final de curso, en la bibliografía siempre figuran autores norteamericanos, y me da un poco de bronca. Claro, lo citan a Hoffman y Hoffman dice que las RI empezaron en Estados Unidos y eso es una mirada parcial. La influencia de Estados Unidos en América Latina marcó también la bibliografía que consumimos. Kaplan que tenía unos intentos por armar modelos de RI muy bueno no fue traducido. Tampoco (Alfred) Mahan que se ocupaba de la Geopolítica. Inzulza es uno de los mejores de América Latina escribiendo de Geopolítica y no era militar.

PUBLICACIONES DEL CERIR*

I. LIBROS

- * 1. CERIR, **La Política Exterior del Gobierno de Menem: Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato**. Ediciones CERIR. Rosario, 1994. 396 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000004>
- * 2. LECHINI DE ALVAREZ, Gladys, **Las relaciones Argentina-Sudáfrica desde el proceso hasta Menem**. Ediciones CERIR. Rosario, 1995. 130 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000002>
- * 3. COLACRAI, Miryam, **El Ártico y la Antártida. Su rol en las relaciones Internacionales. Su relevancia desde la perspectiva ambiental**. CERIR – Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario. CECAR – Centro de Estudios Canadienses de Rosario. Rosario, 1998. 187 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000008>
- * 4. CERIR, **La Política Exterior Argentina 1994/1997**. Ediciones CERIR. Rosario, 1998. 338 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000007>
- * 5. ZUBELZU DE BACIGALUPO, Graciela, **La Argentina y las Repúblicas Post-soviéticas. La Vinculación Bilateral con Rusia, Ucrania, Armenia y el caso de Turkmenistán**. Ediciones CERIR. Rosario, 1999. 191 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000009>
- * 6. BUSSO, Anabella, **Las relaciones Argentina – Estados Unidos en los noventa. El caso Cóndor II**. Ediciones CERIR. Rosario, 1999. 168 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000011>
- * 7. BONOMELLI, Graciela, **Argentina ante la era del Pacífico. El desafío de competir en Japón**. Ediciones CERIR. Rosario, 1999. 192 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000010>
- * 8. CABEZA, Marta, **Italia y Argentina. Las claves de una relación privilegiada. La evolución de la vinculación bilateral desde la redemocratización argentina**. Consolato Generale d'Italia. Instituto Italo-Latinoamericano. Ediciones CERIR, Rosario, 2000. 102 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000014>
- * 9. COLACRAI, Miryam (Compiladora) **Relaciones Internacionales. Viejos temas, nuevos debates**. Ediciones CERIR. Rosario, 2001. 201 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000016>
- * 10. CERIR. **La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?** Ediciones CERIR. Rosario, 2001. 400 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000104>
- * 11. CERIR. **La Política Exterior Argentina del gobierno de Kirchner**. Ediciones CERIR. UNR Editora. Tomo IV. Volumen I 297 páginas. Volumen II. 365 páginas. Rosario, 2006
- * 12. BUSSO, Anabella (compiladora), **Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior. Un recorrido de casos. Tomo 1**. Editora UNR, 1ra. edición, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 2008 (E-book). Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000102>
- * 13. CERIR. **La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato**. Ediciones CERIR. UNR Editora, Rosario, 2010. 488 páginas
- * 14. BUSSO, Anabella (compiladora), **Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior. Un recorrido de casos. Tomo 2**. Editora UNR, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 2010 (E-book). Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000142>
- * 15. CERIR. **La Política Exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato**. Ediciones CERIR. UNR Editora, Rosario, 2015. 517 páginas

LIBROS PUBLICADOS POR LA EDITORIAL ACADÉMICA ESPAÑOLA (EAE) *

- 1. CABEZA, Marta Graciela, **La cooperación descentralizada de las provincias y regiones**, Editorial Académica Española (EAE), 2011, 96 páginas
- 2. LORENZINI, María Elena, **La estrategia de inserción internacional de Chile en el hemisferio**, Editorial Académica Española (EAE), 2011, 148 páginas
- 3. WEITZ, Darío, **Medio Ambiente: Acuerdos Multilaterales y Proteccionismo**, Editorial Académica Española (EAE), 2011, 100 páginas
- 4. BOLOGNA, Alfredo Bruno, **Dos modelos de inserción de Argentina**, Editorial Académica Española (EAE), 2011, 92 páginas
- 5. NETRI, Bruno, **Derecho Penal Internacional**, Editorial Académica Española (EAE), 2011, 496 páginas
- 6. BEAUGÉ, María Fabiana, **Acuíferos Transfronterizos: La necesidad de Cooperación e Integración para su protección**, Editorial Académica Española (EAE), 2011, 120 páginas
- 7. BAEZ, Nelevis, **Gestión del MERCOSUR sobre las Migraciones Laborales (1991-2010)**, Editorial Académica Española (EAE), 2011, 188 páginas
- 8. MARINUCCI, Elsa, **Negociaciones multilaterales sobre agricultura**, Editorial Académica Española (EAE), 2012, 88 páginas

LIBROS PUBLICADOS EN EL MARCO DEL CONVENIO EDITORIAL ACADÉMICA ESPAÑOLA (EAE) – CERIR *

- 9. FABANI, Ornela, **El Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 172 páginas
- 10. MARTINS MONGE, Daniele, **Identidad Regional en el MERCOSUR e Industrias Culturales**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 124 páginas

* El texto completo de los libros señalados con el asterisco está disponible en la página web www.cerir.com.ar

* Se pueden adquirir online en: www.morebooks.es

11. GATTI, Lidia, **Planteos de reforma de las Naciones Unidas**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 116 páginas
12. CABALLERO SANTOS, Sergio, **Integración regional y MERCOSUR**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 108 páginas
13. CARABAJAL, Juan José, **Cooperación Internacional y Sociedad Civil**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 168 páginas
14. FALCÓN, Roberto, **Integración y Derecho en la Unión Europea**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 120 páginas
15. FARCUH, Diana, **La Liga de los Estados Árabes y su posición durante la invasión a Irak**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 136 páginas
16. MONTEQUIN, Adriana Margarita, **El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 168 páginas
17. OLIVA, Carla Verónica, **China: reforma económica y estrategia de incorporación a la OMC**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 128 páginas
18. SILVA ESPINOSA, Iván, **Estado-nación y construcción de interdependencia económica**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 144 páginas
19. COLACRAI, Miryam, **Continuidades y cambios en la Política Antártica Argentina 1959-2001**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 268 páginas
20. SICA, Cristina, **Armonización legislativa**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 148 páginas
21. MARINUCCI, Elsa, **Negociaciones sobre agricultura en la Organización Mundial de Comercio**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 408 páginas
22. VELÁZQUEZ, Claudia Analía, **La Tesis de los optimistas**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 168 páginas

II. PUBLICACIONES PERIÓDICAS *

CUADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

Serie: ESTUDIOS

1. Los principios de la política exterior india y los espacios para la posible cooperación con Argentina por Nora B. LOPEZ. Rosario, diciembre de 1985. 28 págs.
2. Argentina-Medio Oriente: posibilidades para la cooperación Sur-Sur por Silvia SUDOL. Rosario, febrero de 1986. 38 págs.
3. El mundo desarrollado en la Antártida: las superpotencias y la Comunidad Económica Europea. Ejemplos de cooperación selectiva por Miryam COLACRAI de TREVISAN. Rosario, junio de 1986. 45 págs.
4. Argentina-Africa: la crisis sudafricana por Gladys LECHINI de ALVAREZ. Rosario, junio de 1988. 48 págs.
5. Actores privados y estatales en la relación Argentina-Estados Unidos por Alicia FROHMANN. Rosario, setiembre de 1989. 57 págs.
6. El Apartheid y la política exterior sudafricana. Una percepción desde argentina por Gladys LECHINI de ALVAREZ. Rosario, octubre de 1992. 54 págs.
7. La Política Exterior Argentina hacia Estados Unidos (1989-1993): Reflexiones para su análisis por Anabella BUSSO. Rosario, marzo de 1993. 89 págs.

Serie: DOCUMENTOS DE TRABAJO

- * 1. Teorías y propuestas de relaciones internacionales para los países del Sur por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, septiembre de 1987. 42 págs.
2. Teoría, epistemología y metodología de las relaciones internacionales por Guillermo FIGARI. Rosario, diciembre de 1987. 46 págs.
3. Enfoques teóricos y doctrinarios que dominaron las relaciones entre los países del Cono Sur durante los setenta. (Su aplicación a la problemática antártica) por Miryam COLACRAI. Rosario, marzo de 1988. 48 págs.
4. Estados Unidos y la redemocratización latinoamericana: los condicionantes externos por Anabella BUSSO. Rosario, septiembre de 1990. 58 págs.
5. Japón y América Latina: un espacio de cooperación alternativo por Graciela BONOMELLI. Rosario, octubre de 1991. 82 págs.
- * 6. Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales? por Miryam COLACRAI y Graciela ZUBELZU de BACIGALUPO. Rosario, diciembre de 1994. 52 págs.
7. El MERCOSUR de las post-transición. Balance y perspectivas, por María Alejandra Saccone. Rosario, noviembre de 1995. 58 págs.
8. La Comunidad de Estados Independientes: avances y retrocesos en el difícil camino de la integración por Graciela ZUBELZU de BACIGALUPO. Rosario, diciembre de 1995. 37 págs.
9. El MERCOSUR de las post-transición. Balance y perspectivas. II Parte por María Alejandra SACCONI. Rosario, noviembre de 1996.
10. A ocho años del alineamiento: un análisis de la política exterior argentina hacia los Estados Unidos por Anabella BUSSO. Rosario, diciembre de 1997. 103 págs.
11. Las relaciones República Popular China – Taiwán (1989-1999) por Carla OLIVA. Rosario, marzo del 2000.

* El texto completo de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* señalados con el asterisco está disponible en la página web www.cerir.com.ar

Serie: INFORMES SOBRE PROYECTOS DE INVESTIGACION

1. El análisis de la Política Exterior Argentina desde la perspectiva de las relaciones internacionales por Roberto A. MIRANDA. Rosario, diciembre de 1988. 45 págs.
- * 2. Dos modelos de Inserción de la Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, diciembre de 1991. 95 págs.

Serie: DOCENCIA

1. "Algunas claves teóricas para comprender el realismo y sus límites en las relaciones internacionales" por Gladys LECHINI de ÁLVAREZ, Anabella BUSO y Miryam COLACRAI. Rosario, agosto de 1988. 33 págs.
- * 2. "Relaciones Internacionales Contemporáneas" por Alfredo Bruno BOLOGNA y Anabella BUSO. Rosario, setiembre de 1988. 56 págs.
3. "Tipología para el análisis de los conflictos en América Latina" por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, mayo de 1990. 49 págs.
4. "La Administración republicana Nixon-Ford y sus relaciones con América Latina" por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, setiembre de 1991. 49 págs.
- * 5. "Política Exterior de la República Popular China". Primera Parte. Evolución de la revolución (1790-1949)" por Gustavo MARINI. Rosario, noviembre de 1991. 30 págs.
- * 6. "Política Exterior de la República Popular China". Segunda Parte. Alianza con la Unión Soviética (1949-1960) por Gustavo MARINI. Rosario, noviembre de 1991. 59 págs.
- * 7. "Política Exterior de la República Popular China". Tercera Parte. Impugnación al esquema bipolar (1960-1971) por Gustavo MARINI. Rosario, noviembre de 1991. 69 págs.
8. "El Islam. Su influencia en la idiosincrasia de los pueblos de Medio Oriente" por Magdalena CARRANCIO y Lidia GATTI. Rosario, diciembre de 1991. 42 págs.
9. "El Tratado de Asunción. MERCOSUR". Bibliografía y Documentación. Rosario, febrero de 1992. 72 págs.
10. "La respuesta germana a los desafíos de Europa Oriental a fines de la década de los ochenta" por Mónica APARICIO. Rosario, marzo de 1992. 56 págs.
- * 11. "El Sahara Occidental: ¿fin del colonialismo en África?" por Magdalena CARRANCIO. Rosario, abril de 1992. 80 págs.
12. "Poder, Estado-nación y regímenes en un orden internacional en transición" por Miryam COLACRAI, Graciela ZUBELZÚ de BACIGALUPO y Sandra BUSTAMANTE. Rosario, junio de 1992. 39 págs.
13. "Japón, un sendero hacia el crecimiento: las etapas de su desarrollo económico" por Graciela BONOMEELLI. Rosario, junio de 1992. 51 págs.
14. "La cuestión alemana desde la Segunda Guerra Mundial" por Mónica APARICIO. Rosario, junio de 1992. 40 págs.
- * 15. "El conflicto árabe-israelí: desde sus orígenes hasta los Acuerdos de Camp David" por Lidia GATTI. Rosario, julio de 1992. 87 págs.
16. "Los fundamentos económicos, políticos y sociales del actual crecimiento japonés" por Graciela BONOMEELLI. Rosario, setiembre de 1992. 47 págs.
17. "La Política Exterior canadiense hacia América Latina" por Gladys LECHINI de ÁLVAREZ. Rosario, setiembre de 1992. 23 págs.
18. "Las Leñas: un nuevo impulso a la Marcha del Mercado Común del Sur". Bibliografía sobre MERCOSUR, por Elsa MARINUCCI. Rosario, octubre de 1992. 72 págs.
19. "Un ejemplo de la persistencia de fuerzas desintegrativas en el sistema internacional: el conflicto de Nagorno-Karabaj" por Graciela ZUBELZÚ de BACIGALUPO. Rosario, noviembre de 1992. 28 págs.
20. "La transición hacia el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Luces en la sombra" por María Alejandra SACCONI, Anabella BUSO y Claudia GIACCONE. Rosario, diciembre de 1992. 115 págs.
21. "Yugoslavia y la ausencia de un modelo integrativo: una larga historia de desencuentros y posiciones enfrentadas" por Silvana MICHELSON de PECHARA. Rosario, julio de 1993. 36 págs.
22. "Política Exterior de la República Popular China". Cuarta Parte (1971-1989) por Gustavo MARINI. Rosario, julio de 1993. 105 págs.
23. "Del Mercado único a la Unión Europea" por Pedro ROMERO. Rosario, agosto de 1993. 45 págs.
24. "Conceptos y técnicas básicas de Comercio Exterior" por Graciela BONOMEELLI. Rosario, noviembre de 1993. 65 págs.
25. "Percepciones y propuestas: cuántos nacionalismos hay en Rusia" por Graciela ZUBELZÚ de BACIGALUPO. Rosario, diciembre de 1993. 52 págs.
26. "Los golpes de estado en América Latina en la presente década" por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, abril de 1994. 65 págs.
27. "El desarrollo industrial japonés y su management" por Graciela BONOMEELLI. Rosario, agosto de 1994. 43 págs.
28. "Política Exterior de América Latina a través de las reuniones cumbres del Grupo de Río. Las relaciones con la Unión Europea (1986-1994)" por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, diciembre de 1994. 47 págs.
29. "Diseño de proyecto aplicado a un caso práctico. Creación de una Red Informática de Proyectos Empresariales provinciales" por Graciela BONOMEELLI. Rosario, marzo de 1995. 60 págs.
30. "Cooperación nuclear entre Argentina y Brasil" por Claudia A. GIACCONE. Rosario, junio de 1995. 45 págs.
31. "El medio ambiente y las Relaciones Internacionales" por Miryam COLACRAI. Rosario, octubre de 1995. 69 págs.

32. "Estudio preliminar sobre el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea" por Penélope FALCÓN NEYRA. Rosario, diciembre de 1995. 33 págs.
33. "Japón en el Nuevo Orden Mundial: Tendencias en su agenda de Política Exterior" por Graciela BONOMELLI. Rosario, marzo de 1996. 41 págs.
34. "Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Melo" por Osvaldo IAZZETTA. Rosario, mayo de 1996. 48 págs.
35. "Agenda de América Latina" por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, octubre de 1996. 102 págs.
36. "Yugoslavia: la desintegración de la Integración" por Mariela CEJAS. Rosario, noviembre de 1996. 34 págs.
37. "Los superbloques económicos: Área de Libre Comercio de América" por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, marzo de 1997. 20 págs.
38. "Los superbloques económicos: Asia Pacific Economic Cooperation" por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, diciembre de 1997. 68 págs.
39. "La Crisis del Golfo Pérsico". Análisis de la Toma de Decisión para el envío de Naves por Parte del Gobierno Argentino por Magdalena CARRANCIO. Rosario, marzo de 1998. 47 págs.
40. "Material de Consulta y divulgación". Realizado por miembros del CERIR y publicados en el diario "La Capital" de Rosario. Rosario, junio de 1998. 100 págs.
41. "El proceso de formación en la integración militar en el MERCOSUR" por Natalia BOLOGNA. Rosario, junio de 1998. 53 págs.
42. "Organismos regionales y cooperación internacional en Medio Oriente" por Magdalena CARRANCIO. Rosario, julio de 1998. 50 págs.
- * 43. "La guerra en los Balcanes: ¿del conflicto a la paz? por María Julieta CORTÉS. Rosario, julio de 1998. 37 págs.
44. "Doctrinas de Política Internacional". Recopilación realizada por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, agosto de 1998. 40 págs.
- * 45. "El Conflicto de Chechenia: Evolución y perspectivas" por Natalia BOLOGNA. Rosario, septiembre de 1998. 46 págs.
46. "La Teoría de la Dependencia como una Teoría Latinoamericana de las Relaciones Internacionales" por María Julieta CORTÉS. Rosario, septiembre de 1998. 32 págs.
47. "Estado-nación, formulación clásica y práctica latinoamericana: notas para un contrapunto. A propósito de la supranacionalidad en el MERCOSUR" por Iván SILVA ESPINOSA. Rosario, octubre de 1998. 20 págs.
48. "La Política Exterior Argentina frente a la Integración. Razones y objetivos de su participación en la ALALC, el PICE y el MERCOSUR", por Javier E. BINAGHI. Rosario, mayo de 1999. 40 págs.
49. "La trayectoria política de los servicios secretos rusos y el escenario post-soviético", por Sebastián T. OVEJERO SAGARZAZU. Rosario, julio de 1999. 60 págs.
50. "Turquía y Medio Oriente. Entre la cooperación y la confrontación", por Luciano ZACCARA. Rosario, agosto de 1999. 37 págs.
51. "El sistema político de la República Popular China (1949-1998)", por Natalia BOLOGNA. Rosario, octubre de 1999. 34 págs.
52. "Estudio de un caso práctico. Promoción de las Exportaciones en la Provincia de Santa Fe: las políticas públicas desarrolladas por las agencias del estado y sus relaciones interorganizadas", por Graciela BONOMELLI. Rosario, noviembre de 1999. 30 págs.
53. "Instrumentos de Asistencia para desarrollar el perfil exportador de las PYMES", por Graciela BONOMELLI. Rosario, diciembre de 1999. 18 págs.
54. "El mapa de la integración africana. El caso de la SADC", por Gladys LECHINI. Rosario, diciembre de 1999. 30 págs.
55. "Caracterización de las PYMES: ventajas y desventajas en su inserción comercial internacional", por Graciela BONOMELLI. Rosario, enero del 2000. 20 págs.
- * 56. "La pequeña y media empresa y su capacidad de inserción internacional: Políticas públicas e instrumentos para desarrollar el perfil exportador", por Graciela BONOMELLI. Rosario, febrero del 2000. 19 págs.
57. "Hipótesis de conflicto. Año 1997", por Narciso BINAYÁN CARMONA. Rosario, marzo del 2000. 36 págs.
58. "Hipótesis de conflicto. Año 1998", por Narciso BINAYÁN CARMONA. Rosario, marzo del 2000. 70 págs.
59. "Hipótesis de conflicto. Año 1999", por Narciso BINAYÁN CARMONA. Rosario, marzo del 2000. 65 págs.
60. "Las negociaciones MERCOSUR - Unión Europea en materia agrícola. Forma y perspectiva", por Rubén PAREDES RODRÍGUEZ. Rosario, abril del 2000. 29 págs.
61. "Las PYMES y las normas de calidad: nuevas herramientas para la competitividad", por Marta CABEZA. Rosario, septiembre del 2000. 22 págs.
62. "La cuestión antártica en la política exterior argentina: desarrollos recientes y proyección de tendencias. Entre el consenso multilateral y la persistencia de desacuerdos bilaterales", por Miryam COLACRAI. Rosario, octubre del 2000.
63. "Zonas francas", por Fernando RUILOVA, Rosario, junio del 2001. 20 págs.
- * 64. "Nuevas percepciones del sistema internacional en la post guerra fría", por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, julio de 2001. 75 págs.
65. "El Conflicto de los Balcanes. La guerra de Kosovo 1999" por María Julieta CORTÉS y Vera TABAKOVIC. Rosario, marzo de 2002. 33 págs.
66. "Comercio Exterior Argentino: la década del 90' y las reformas post-devaluación" por Graciela BONOMELLI, Marta CABEZA y María Victoria BORSINI. Rosario, septiembre de 2002. 40 págs.
67. "Mercosur: las trabas al comercio" por Gisela M. CANAVESIO. Rosario, diciembre 2002. 25 págs.
68. "La Doctrina Bush". Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América. Rosario, marzo 2003. 37 págs.
69. "Hipótesis de conflicto. Año 2000" por Narciso BINAYÁN CARMONA. Rosario, agosto de 2003. 63 págs.
70. "Hipótesis de conflicto. Año 2001" por Narciso BINAYÁN CARMONA. Rosario, septiembre de 2003. 75 págs.

71. “América Latina y Asia del Este: hacia una mayor relación birregional” por María Victoria BORSINI. Rosario, noviembre de 2003. 26 págs.
72. “La Negociación Internacional. Casos prácticos y herramientas para el aprendizaje activo” por Marta CABEZA. Rosario, diciembre de 2003. 34 págs.
- * 73. “Reflexiones en torno al Régimen Antártico y las relaciones argentino-chilenas” por Miryam COLACRAI. Rosario, diciembre de 2003. 48 págs.
- * 74. “La estrategia de inserción comercial de la República de Chile: el caso del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos” por María Elena LORENZINI. Rosario, marzo de 2004. 36 págs.
- * 75. “Afganistán y el régimen Talibán” por Marcela Gabriela MENCIA. Rosario, octubre de 2004. 48 págs.
- * 76. “La estructura del Poder Mundial en el Siglo XXI: el efecto BRIC: Brasil, Rusia, India y China. ¿Realidad o fantasía? Política Exterior de la India” por Gerardo Manuel BIRITOS. Rosario, noviembre de 2004. 20 págs.
- * 77. “La política comercial argentina y los consorcios de exportación” por Marta CABEZA y Evangelina MARTÍNEZ. Rosario, diciembre de 2004. 22 págs.
- * 78. “Secuencia operativa de Exportación e Importación en Argentina” por Mariela C. VISENTIN. Rosario, diciembre de 2004. 28 págs.
- * 79. “El Medio Oriente ante el terrorismo internacional: una mirada desde los tratados internacionales” por Bruno NETRI. Rosario, marzo de 2005. 37 págs.
- * 80. “Las inversiones de la República Popular China en Brasil y la Argentina” por Carla OLIVA. Rosario, junio de 2005. 28 págs.
- * 81. “La incidencia de las fuerzas profundas en el proceso de construcción identitaria de Irán, Irak y Afganistán” por Rubén PAREDES RODRÍGUEZ. Rosario, septiembre de 2005. 65 págs.
- * 82. “Los optimistas y el fin de la historia: análisis de la tesis de Francis Fukuyama, aportes posteriores y críticas” por Claudia VELÁZQUEZ. Rosario, diciembre de 2005. 25 págs.
- * 83. “Derecho de obtentor de variedades vegetales: un instituto en retroceso” por Arturo Guillermo Rivera. Rosario, marzo de 2006. 33 págs.
- * 84. “Planteo de reforma de las Naciones Unidas: análisis sobre propuestas y logros en torno a una mayor participación de las ONGs” por Lidia V. GATTI. Rosario, junio de 2006. 88 págs.
- * 85. “China: reforma económica y estrategia de incorporación a la Organización Mundial del Comercio. La combinación de factores internos y externos” por Carla OLIVA. Rosario, julio-septiembre 2006. 101 páginas.
- * 86. “El Parlamento del MERCOSUR. Una comparación con la experiencia europea” por María Victoria ÁLVAREZ MACÍAS. Rosario, octubre – diciembre de 2006. 42 páginas.
- * 87. “Rusia y las Repúblicas pos-soviéticas: ¿Influencia compartida, influencia debilitada, influencia acrecentada” por Graciela ZUBELZÚ. Rosario, enero – marzo de 2007. 37 páginas.
- * 88. “El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR: Un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la Sección Nacional Argentina” por Adriana MONTEQUIN. Rosario, abril – junio 2007. 148 páginas.
- * 89. “Integración y Derecho en la Unión Europea” por Roberto FALCÓN. Rosario, julio-setiembre 2007. 101 páginas.
- * 90. “El Poder Legislativo en la definición de la Política Exterior Argentina. El caso de los hielos continentales patagónicos” por Mariel R. LUCERO. Rosario, octubre-diciembre 2007. 110 páginas.
- * 91. “La Unión de los países del Sur en las propuestas de integración del primer peronismo (1946-1948)” por Carlos Nahuel ODDONE. Rosario, enero-marzo 2008. 114 páginas
- * 92. “El Frente Amplio Uruguayo, las matrices de política exterior y los modelos de inserción internacional subyacentes en su interior” por Matías CASTELLANO. Rosario, abril-junio 2008 N° 92. 165 páginas.
- * 93. “Camp David 1978. Análisis de una negociación” por Alejandra ALBIZU. Rosario, julio-septiembre de 2008. 46 páginas.
- * 94. “El sector energético ruso: privatización, reformas y expansión externa. Su proyección en América Latina” por Graciela ZUBELZÚ. Rosario, octubre-diciembre de 2008. 54 páginas.
- * 95. “La cooperación internacional en la gestión del agua dulce: el caso de la Cuenca del río Pilcomayo” por Natalia CEPPI. Rosario, enero-marzo 2009. 36 páginas.
- * 96. “La alianza estratégica argentino-brasileña en la política exterior de Itamaraty” por Sandro SCHRAMEL. Rosario, abril-junio 2009. 146 páginas.
- * 97. “Negociaciones sobre agricultura en la Ronda Uruguay: la influencia del Grupo Cairns” por Elsa MARINUCCI. Rosario, julio-septiembre 2009. 25 páginas.
- * 98. “El MERCOSUR ideacional: un enfoque complementario para la integración regional sudamericana” por Sergio CABALLERO SANTOS. Rosario, octubre-diciembre 2009. 21 páginas.
- * 99. “Nuevos contornos / Renovados mapas. Actores transnacionales y unidades sub-estatales en el escenario político internacional” por Ricardo César CARBALLO. Rosario, enero-marzo 2010. 74 páginas.
- * 100. “La política migratoria estadounidense post 9/11: proyecciones y el poder excedente” por Lila GARCÍA. Rosario, abril-junio 2010. 33 páginas.
- * 101. “La cooperación en el ámbito nuclear entre Argentina e Irán (1986-1997)” por Paulo BOTTA. Rosario, julio-septiembre 2010. 34 páginas.
- * 102. “La necesidad de la cooperación e integración en la protección de los Acuíferos Transfronterizos” por María Fabiana BEAUGÉ. Rosario, octubre-diciembre 2010. 68 páginas.
- * 103. “La cohesión social en la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea hacia América Latina” por Mara ALACQUA. Rosario, enero-marzo 2011. 182 páginas.
- * 104. “Política exterior argentina y MERCOSUR. Etapa temprana (1983–1989). ‘Derrumbar dictaduras para edificar integración’” por Ricardo César CARBALLO. Rosario, abril-junio 2011. 40 páginas

- * **105.** “Identidad y nación en el pensamiento político de la generación del ’37: una mirada hacia una nueva forma de democracia” por María Belén CAMPERO. Rosario, julio-septiembre 2011. 49 páginas
- * **106.** “Fuerzas Armadas en Venezuela y Honduras. ¿Autonomía o protección norteamericana?” por Elliot SUCARI. Rosario, octubre-diciembre 2011. 37 páginas
- * **107.** “*Los profesionales de Estado* en Argentina: el caso del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN)” por Natalia RIZZO. Rosario, enero-marzo 2012. 22 páginas
- * **108.** “FARC 2012: ¿agrupación guerrillera, narcotraficante o parte del terrorismo internacional? Desafíos de un híbrido que aglutina ‘de todo un poco’” por Emilse CALDERÓN. Rosario, abril-junio 2012. 28 páginas
- * **109.** “El Estado en el marco de los Procesos de Integración Regional: ¿renuncia o ejercicio extendido de soberanía?” por Giovanni CARDONA MONTOYA. Rosario, julio-septiembre 2012. 20 páginas
- * **110.** “Cooperación en seguridad entre las monarquías del Golfo. Un análisis a tres décadas de la creación del CCG” por Ornela FABANI. Rosario, octubre-diciembre 2012. 50 páginas
- * **111.** “El continente americano durante la Gran Guerra. Las miradas de Manuel Ugarte, Ernesto Quesada, Alfredo Palacios y Leopoldo Lugones” por Silvina CORMICK. Rosario, enero-marzo 2013. 23 páginas
- * **112.** “Universidad y política exterior. La formación de expertos y diplomáticos en la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de Rosario, 1920-1968” por Miguel Ángel DE MARCO (h), Rosario, abril-junio 2013. 32 páginas
- * **113.** “El referéndum de 2013 en Malvinas: una oportunidad para reforzar la posición argentina” por Luciano PEZZANO, Rosario, julio-septiembre 2013. 36 páginas
- * **114.** “Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR” por Hugo Daniel RAMOS, Rosario, octubre-diciembre 2013. 23 páginas
- * **115.** “La Argentina de los ’90 y el ALCA. Diferentes lecturas desde las tradiciones clásicas de las relaciones internacionales” por Alejandro M. JAQUENOD, Rosario, enero-marzo 2014. 25 páginas
- * **116.** “La Formación del Funcionario Diplomático Uruguayo en el Siglo XXI. Diagnóstico y Propuestas para la Gobernanza Política” por Wilson FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Rosario, abril-junio 2014. 75 páginas
- * **117.** “Avances y retrocesos en las negociaciones entre palestinos e israelíes en la post guerra fría” por Ornela FABANI, Rosario, julio-septiembre 2014. 30 páginas
- * **118.** “Una revisión del sistema de partidos. El actual escenario europeo” por Alejandra P. DIAZ, Rosario, octubre-diciembre 2014. 30 páginas
- * **119.** “La cooperación internacional descentralizada del Poder Ejecutivo de la Provincia de Entre Ríos: acciones y motivaciones, 1994-2013” por Cynthia CABROL, Rosario, enero-marzo 2015. 94 páginas
- * **120.** “Las restricciones no arancelarias argentinas en el MERCOSUR: normas y política en los conflictos comerciales” por Luciana GIL, Rosario, abril-junio 2015. 36 páginas
- * **121.** “Argentina, Brasil y la defensa de América del Sur: las identidades estratégicas y la seguridad regional” por Marina VITELLI, Rosario, julio-septiembre 2015. 44 páginas
- * **122.** “Estados Unidos y el combate contra el narcoterrorismo como lineamiento de política exterior central en el vínculo con América Latina: el caso del modelo de cooperación con Colombia” por Emilse CALDERON, Rosario, octubre-diciembre 5. 47 páginas

Cuadernos de Política Exterior Argentina Nueva Época

- * **123.** enero-junio 2016. 88 páginas
- * **124.** julio-diciembre 2016. 76 páginas
- * **125.** enero-junio 2017. 90 páginas
- * **126.** julio-diciembre 2017. 107 páginas

CUADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

Política editorial

1. Sólo serán considerados para su publicación **trabajos de investigación inéditos, artículos de opinión y reseñas, en idioma español, inglés y portugués.**
2. Los trabajos con pedido de publicación deben ser enviados a la Dirección de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, al correo electrónico cerir@unr.edu.ar
3. La presentación debe adecuarse a las siguientes especificaciones: **Papel** Tamaño A4, con márgenes de 3 cm; **Tipo de letra:** Times New Roman; **Tamaño:** 11; **Interlineado:** Sencillo; **Espaciado:** anterior de 0 puntos y posterior de 6 puntos; **Sangría:** ninguna. **Título:** Tamaño 14.
4. La extensión máxima de los trabajos debe ser: entre 15 y 20 páginas para artículos de investigación, 8 páginas para artículos de opinión y 5 páginas para reseñas bibliográficas.
5. Los artículos de investigación deben estar estructurados de la siguiente manera: introducción; secciones enumeradas; conclusiones y referencias bibliográficas. Dichos marcadores de secciones estarán en negrita.
6. Los artículos de investigación deberán ser acompañados de un **Resumen** del contenido, en español y en inglés, con una extensión máxima de 200 palabras y palabras claves (entre 3 y 5). En los dos idiomas se deben incluir el título y las palabras claves para su registro bibliográfico. El resumen y las palabras claves deberán tener tamaño 10, espacio simple.
7. Toda **aclaración** con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página. Asimismo, se deberán consignar los **datos completos del autor:** nombre y apellido, máximo título académico, pertenencia institucional y correo electrónico, en nota al pie de página mediante doble asterisco.
8. **Técnica de las citas y referencias:** para las **citas** de materiales con autor (libro, capítulo de libro, artículo de revista especializada, tanto en formato papel como electrónico) se utilizará el sistema APA (Apellido del autor en mayúsculas, año de edición: número de página si correspondiere) en el cuerpo del texto.
Ejemplo: (BOLOGNA, 1998:23).
9. En el caso de artículos de diario con autor, se utilizará el sistema APA (TOKATLIAN, 2015) en el cuerpo del texto. En la bibliografía seguirá el siguiente formato:
APELLIDO, iniciales del nombre (año). Título, *Nombre del diario*, fecha en letras, ciudad, Disponible en link. Consulta: fecha en letras.
10. Las notas ampliatorias o aclaratorias; los artículos de diarios y materiales sin autor y la información extraída de páginas web (páginas de organismos oficiales) deberán enumerarse correlativamente a pie de página. Las notas al pie deberán estar en letra Times New Roman, tamaño 10, espacio simple.
Ejemplo para artículos de diario y materiales sin autor: El narcotráfico encuentra nuevas rutas de paso a través de Argentina, *La Nación*, 7 de septiembre de 2016, Buenos Aires. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1935330elnarcotraficoencuentranuevasrutasdepassoatravesdeargentina>. Consulta: 20 de octubre de 2016.
Ejemplo para información extraída de una página web: Información extraída de www.wto.org. Consulta: 15 de abril de 2017.
Las notas al pie que especifiquen los datos de los artículos de diarios y materiales sin autor no deben ser replicados en la bibliografía.
11. Para el caso de los artículos de opinión, se recomienda utilizar la menor cantidad de citas o las estrictamente necesarias.
12. Cuando dentro del cuerpo del artículo se citen frases textuales, éstas irán de la siguiente manera: a) si la frase textual ocupa menos de cinco líneas se redactará de corrido en el texto y entrecomillada; b) si la frase textual ocupa más de cinco líneas se escribirá aparte, precedida de dos puntos y sangrada en el margen izquierdo (sin entrecomillar). Esta última modalidad de cita deberá tener un tamaño de 10 y sangría de 5 puntos.
13. El trabajo debe incluir una sección final denominada **Bibliografía**, donde se enumeren todas las publicaciones y documentos citados en el texto. La Bibliografía deberá ser ordenada alfabéticamente por autor, al final del artículo. En el caso de **libros**, deberá contener los siguientes datos en este orden: a) apellido del autor (en mayúsculas) e iniciales del nombre; b) año de edición, entre paréntesis; c) título de la obra (en cursiva); d) volumen, tomo; e) casa editorial; f) lugar de edición; g) en el caso de **capítulos de libros y artículos de revistas**, el título del capítulo/artículo en letra normal; y, separado por comas, el título del libro/revista en cursiva. Ejemplos:

- Para libros:

MORGENTHAU, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, GEL, Buenos Aires

- Para capítulos de libro:

BOLOGNA, A.B. (1994). El conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina, en VARIOS AUTORES, *La política exterior del gobierno de Menem. Reflexiones al promediar su mandato*, CERIR, Rosario.

- Para artículos de revistas:

GALVÁN, F.G. (2015). La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América Latina, en *América Latina Hoy*, 70, pp. 17-36, agosto.

CARO MOLINA, P. (2012). Magnitud y características de la participación laboral en el empleo temporal agrícola en Chile, en *Sí Somos Americanos*, XII (2), pp. 51-83, julio-diciembre.

- Para la Web:

Citar los datos según se trate de un libro, capítulo de libro, artículo de revista, de diario o de periódico; incluir la fecha de publicación electrónica, la dirección electrónica o URL, y la fecha de consulta del sitio Web.

METHOL FERRÉ, A. (2007). Uruguay como problema, en *Electroneurobiología*, 15 (5), pp. 3-104. Disponible en http://electroneubio.secyt.gov.ar/Alberto_Methol_Ferre-Uruguay_como_Problema.pdf. Consulta: 8 de noviembre de 2015.

- Para ponencias en congresos o jornadas y tesis o tesinas: utilizar el mismo formato que para el caso de los libros.

- Para documentos oficiales:

TRATADO DE PAZ Y AMISTAD CELEBRADO ENTRE EL GOBIERNO DE BOLIVIA Y EL DEL CHILE (1904). Disponible en <http://www.diremar.gob.bo/sites/default/files/1904.pdf>. Consulta: 20 de noviembre de 2014.

MINISTRY OF RURAL DEVELOPMENT OF INDIA (2008), Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act 2005 (MNREGA), Tercera Edición. Disponible en http://nrega.nic.in/Nrega_guidelinesEng.pdf. Consulta: 20 de agosto de 2016.

- En el caso de las Leyes, Normativas, Resoluciones Ministeriales:

En el cuerpo del texto figura su número y año de publicación, por ejemplo: (LEY 20.290, 2009).

En la bibliografía: LEY 20.290 (2009). Ley de fomento a las exportaciones del sector vitivinícola, República Argentina, 13 de octubre. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar>. Consulta: 20 de enero de 2010.

14. Toda expresión en lengua extranjera se escribirá en *cursiva*. Las **negritas** se utilizarán para destacar aquellos conceptos o ideas fuerzas que el autor quiere resaltar, y se evitará el uso del subrayado.
15. En el caso de siglas, la primera vez que se empleen deberán ir entre paréntesis precedidas por el nombre completo al cual hacen referencia; se escribirán sin puntos.
16. Los cuadros y tablas de elaboración propios deberán ir en el cuerpo del texto. No se permitirán las capturas de pantalla.
17. Los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* no se hacen responsables por originales no publicados. En ese caso puede ser solicitada la devolución.
18. Los artículos serán objeto de una evaluación preliminar por parte de los miembros del Consejo de Redacción quienes determinarán la pertinencia para su publicación. Una vez establecido que el artículo cumple tanto con los requisitos temáticos como los formales, será enviado a dos pares académicos externos, quienes determinarán, de manera anónima, 1) recomendar la publicación como artículo o comunicación sin modificaciones, 2) publicar con sugerencias de reelaboración, o 3) no recomendar la publicación. En caso de dictámenes de pares evaluadores contrapuestos, se requerirá una tercera evaluación.
19. Toda vez que el trabajo se encuentre aprobado para su publicación pero no respete las normas editoriales, serán devueltos para que el autor realice las modificaciones respectivas.
20. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, aquella de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina*.
21. El autor libera expresamente de cualquier responsabilidad ulterior al Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario por cualquier infracción legal, reglamentaria o contractual que eventualmente cometa o hubiere cometido en relación a la obra, obligándose a repararle todo perjuicio que resultare de la infracción de éstos u otros derechos.

22. Los autores/as que publiquen en los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* aceptan las siguientes condiciones: los autores/as conservan los derechos de autor y ceden a los *Cuadernos* el derecho de la primera publicación, con el trabajo registrado bajo la Licencia **Creative Commons Atribución-Compartir Igual**, que permite a terceros utilizar lo publicado siempre que mencionen la autoría del trabajo y a la primera publicación en esta revista (se permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original).
23. Los autores/as pueden realizar otros acuerdos contractuales independientes y adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del artículo publicado (p. ej., incluirlo en un repositorio institucional o publicarlo en un libro) siempre que indiquen claramente que el trabajo se publicó por primera vez en los *Cuadernos de Política Exterior Argentina*.

Magister

en Integración y Cooperación Internacional

UNR



CERIR
Centro de Estudios en
Relaciones Internacionales de Rosario

Universidad Nacional de Rosario



CEI
Centro de Estudios
Interdisciplinarios

**Aprobado por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (Res. 902/1996)
Categoría "B" – CONEAU (Res. 266/2011)**

Inscripción:
mayo a julio años pares

Inicio año lectivo:
agosto años pares

Duración:
2 años

Informes:
Centro de Estudios en Relaciones
Internacionales de Rosario (CERIR)
Sede de Gobierno UNR
Maipú 1065, 3º piso, of. 301
Horario de atención:
Lunes a sábado de 9:00 a 12:00 hs.
Telefax: 0054 - 341 - 4201231
E-mail: mici@unr.edu.ar

Consultar por becas parciales

www.cerir.com.ar

Impreso en:
Roma Librería & Impresiones
San Juan 2402
Rosario (Santa Fe), diciembre 2017
Tirada 500 ejemplares